

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**NICOLE ANDREA BALLESTEROS ALBORNOZ**

**DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: ESTUDO A PARTIR DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS**

**FLORIANÓPOLIS**

**2011**

**NICOLE ANDREA BALLESTEROS ALBORNOZ**

**DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: ESTUDO A PARTIR DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social da Universidade  
Federal de Santa Catarina como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profª Me. Mirella Farias Rocha.

**FLORIANÓPOLIS**

**2011**

Albornoz, Nicole B.

Democracia e Cultura Política no Brasil: estudo a partir do Conselho Municipal de Assistência Social – Fpolis. / Nicole Ballesteros Albornoz; Orientadora: Mirella Farias Rocha, Florianópolis, SC. 2011.

155folhas.

Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2011.

Palavras – chave:

Democracia, cultura política, conselhos de políticas públicas, política de assistência social.

**NICOLE ANDREA BALLESTEROS ALBORNOZ**

**DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: ESTUDO A PARTIR DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Mirella Farias Rocha  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Ivete Simionatto  
Departamento de Serviço Social da UFSC  
1<sup>a</sup> Examinadora

---

Luis Felipe Aires Magalhães  
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Demografia  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH/UNICAMP  
Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA/UFSC  
2<sup>o</sup> Examinador

*Com todo carinho,  
dedico meus esforços á minha mãe e a meu pai,  
a minha irmã e minha sobrinha pela confiança e amor dispensados.*

## AGRADECIMENTOS

Vou iniciar os agradecimentos para as pessoas que mais me querem bem nessa vida e sem dúvida são as mais importantes para mim hoje e sempre, que me apoiaram mesmo sem saber ao certo onde tudo isso levaria e me ajudaram a concluir esta caminhada iniciada em agosto de 2006. Obrigado por tudo *papi* e *mami*, amo muito vocês! Estar longe estes anos, na verdade somente nos uniu diante de cada passo conquistado e principalmente a cada dificuldade enfrentada.

Aos meus irmãos, um agradecimento especial a minha irmã Ximena pela oportunidade dada em estar ao lado de minha sobrinha Julia, vocês têm todo meu amor e são pessoas que eu tenho compartilhado momentos muitos especiais e únicos, sem dúvida esta sendo um aprendizado para todas.

À Adair e Rosarita pelo prazer de conviver com vocês nesses últimos dois anos, as assistentes sociais que fazem parte do Conselho Municipal do Idoso - CMI quando não são o conselho, fez toda a diferença estar junto de vocês nesse período de estágio. Adair sempre ouvidos para nossos desabafos e dificuldades na vida e na formação. Rosarita sempre pronta para luta! Obrigada por ensinar uma área tão riquíssima que é a área do idoso e por me mostrar as minhas potencialidades, sou muito grata.

À Júlia que conheci no CMI e tive a imensa sorte de estar em seu caminho já que sua amizade contribui por demais nessa etapa final de elaboração do TCC. Obrigado por ceder tua casa e por essa sua generosidade que é uma qualidade de poucos, generosidade no pensar e no agir.

À minha orientadora Mirella Rocha, pela tarefa assumida e pela maneira divertida e simples que foram nossas orientações, te admiro muito pela sua inteligência e humildade, te desejo boa sorte nas construções futuras.

À professora Ivete Simionatto quem me incentivou em realizar este estudo, com quem compartilhei algumas das inquietações teóricas em outros momentos de minha formação acadêmica abordadas neste estudo.

À duas pessoas especiais que fizeram desse caminhar mais brando nos últimos anos Leila e Acyr por todo aconchego e pelo amparo espiritual, material e emocional. Agradeço pelo carinho e pela amizade.

A todos os conselheiros e colaboradores do CMI, principalmente às mulheres que compõe esse conselho quais compartilharam sabedoria e vivências das mais jovens - como a Ana e Kelly tão próximas – às idosas Dona Luzia, Leni, M<sup>a</sup> Lurdes, deixando sem dúvida um aprendizado valioso.

As meninas da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres sempre prestativas, em especial a assistente social Rosinha pelas nossas conversas e pela dedicação em contribuir para este TCC.

Aos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS que contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Ao Thiago por me revelar a grandeza do amor, mesmo que em alguns momentos pareça pequeno e nem mesmo fazer qualquer sentido, fizeste e fazes parte dessa caminhada principalmente por sonhar mais alto que por vezes não posso alcançar.

*“Yo quiero hablar con muchas cosas  
y no me iré de este planeta  
sin saber qué vine a buscar,  
sin averiguar este asunto,  
y no me bastan personas,  
yo tengo que ir mucho más lejos  
y tengo que ir mucho más cerca”.*

*Neruda*



## RESUMO

ALBORNOZ, Nicole Andrea Ballesteros. **Democracia e Cultura Política no Brasil: estudo a partir do Conselho Municipal de Assistência Social – Fpolis**. 2011. 155 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

Este estudo investigativo buscou explicitar elementos e práticas que corroboram para desvendar a cultura política operante e predominante no controle social do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do município de Florianópolis. Os objetivos da pesquisa desencadearam ações de natureza empírica e contribuições de aporte teórico norteadas pela perspectiva crítico – dialético. A coleta dos dados empíricos foi através de entrevistas realizadas com oito conselheiros do CMAS, sendo esses quatro representantes não – governamentais e quatro representantes governamentais. As contradições foram mediações importantes desta investigação, o resultado da pesquisa realça um sentido de disputa inesgotada, atreladas às questões debatidas e fixadas na Constituição de 1988. Estes elementos foram alvos de nossa análise, colocados como desafios e dificuldades de efetivação desta instância de controle social.

**Palavras – chave: Democracia, Cultura Política, Conselhos de Políticas Públicas e Política de Assistência Social.**

## **LISTA DE SIGLAS**

**ANC** – Assembléia Nacional Constituinte

**CEPHS** – Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCL** – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Maior relevância de deliberar no CMAS .....	74
Gráfico 2 - Conhecimento das atribuições competências do CMAS pelos conselheiros .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Gráfico 3 - Participação nas comissões .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Gráfico 4 -Dificuldades para que o conselho contemple suas atribuições e competências .....	64
Gráfico 5 - Desafios para que os conselhos contemplem suas atribuições .....	67
Gráfico 6 - Como o conselheiro vincula sua participação no CMAS-Florianópolis por ordem de prioridade .....	74
Gráfico 7 - Avaliação da política de assistência social .....	78
Gráfico 8 – Crença dos conselheiros quanto ao potencial político do conselho.....	82
Gráfico 9 - Articulação das demandas na esfera dos conselhos .....	83

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. DEMOCRACIA RESTRINGIDA NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>17</b>
1.1 SUBDESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA: APONTAMENTOS INTRODUTÓRIOS.....	17
1.2 DEMOCRACIA E DEPENDÊNCIA: DILEMAS DA SOBERANIA RESTRINGIDA.....	24
<b>2. DEMOCRACIA E CULTURA POLITICA NO BRASIL .....</b>	<b>31</b>
2.1 CONTRADIÇÕES NO CAMPO POLÍTICO: REFLEXÕES SOBRE A CULTURA POLÍTICA NO BRASIL .....	32
2.1.1 <i>Construção das forças hegemônicas no Brasil .....</i>	33
2.1.2 <i>Destituição da contra-hegemonia brasileira .....</i>	42
2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E OS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL.....	46
<b>3. PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL: DEMOCRATIZAÇÃO PELAS VIAS INSTITUCIONAIS? .....</b>	<b>52</b>
3.1 PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL: ELEMENTOS PARA ANÁLISE .....	53
3.2 ANÁLISE DA CULTURA POLÍTICA NO CMAS- FLORIANÓPOLIS .....	60
3.2.1 <i>Análise da cultura política e participação no controle social.....</i>	60
3.2.2 <i>Participação na Assistência Social .....</i>	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>92</b>
Apêndice 1 - Roteiro Sugestivo de Pesquisa Empírica.....	93
Apêndice 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	95
<b>ANEXOS.....</b>	<b>96</b>
Anexo A - Lei Orgânica de Assistência Social.....	97

Anexo B - Lei n. 8049/09 .....	136
Anexo C - Parecer do Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos.....	155

## **INTRODUÇÃO**

A participação da sociedade nos processos políticos democráticos vigentes são frutos de um ordenamento histórico e material que sustenta dissonantes contradições nos campos: político, econômico, social e, sobretudo cultural nos países da América Latina. Com a Constituição Federal a partir de 1988, o desencadeamento dos processos econômico-sociais se particulariza no Brasil pelas quais busca um equilíbrio nas relações e nos interesses contidos no cenário político da época, tais processos, no entanto, não superam o paradoxo da acumulação capitalista dependente.

A democracia representativa consolidada com a Constituição deu origem aos Conselhos, contraditória ferramenta de reordenamento das lutas populares, grávida das promessas de socialização da política como um todo, legitimadas por um pertencimento histórico que revela grandes desafios e novos paradigmas para serem superados, para além de contribuir á interesses individuais, mas sim contribuir para o aperfeiçoamento e compreensão critica acerca dos processos democráticos vigentes e de participação nesta sociedade. Os espaços de controle social condensam em seu ambiente aspectos socioeconômicos e político–culturais presentes na sociedade, de modo que sua análise é relevante para caracterizar a cultura política que operam os conselhos, neste caso no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no município de Florianópolis, objeto do estudo.

As relações que se pretende explicitar através deste estudo, são elementos e práticas que corroboram para desvendar a cultura política operante e predominante no controle social do CMAS, combinadas a um percurso histórico contínuo e antagônico real inerente ás disputas das classes sociais.

Os objetivos específicos para a construção investigativa da pesquisa social que se pretende com este trabalho, desencadeou ações de natureza empírica e

contribuições de aporte teórico norteadas pela perspectiva crítico – dialético, tendo em vista contemplar as seguintes finalidades:

- Compreender a processualidade socioeconômica e político-cultural que relega um percurso particular à construção da democracia na América Latina, no bojo do desenvolvimento capitalista dependente dessas sociedades;
- Apreender o processo histórico brasileiro tendo em vista particularizar a formação política, econômica e cultural do Brasil;
- Pesquisar elementos de análises a partir da teoria social de Gramsci para analisar a cultura política no Brasil;
- Desvendar se a cultura política ali presente opera pelo consenso reprodutivo entre as classes de maneira a reproduzir essa sociabilidade ou se o permite transcender, materializando uma cultura democrático-participativa para além dos interesses institucionais e burocráticos;
- Adicionalmente, tecer breves considerações analíticas acerca da compreensão sobre a política de assistência social, bem como sua avaliação no município de Florianópolis;
- Problematicar desafios e dificuldades para a efetivação do controle social numa perspectiva democratizadora dos acessos historicamente renegados às massas: à terra, à comida, à riqueza socialmente construída, à cultura e ao poder.

Os procedimentos metodológicos orientam-se através da perspectiva crítico-dialético que consiste na re-construção do movimento do objeto a partir de mediações teóricas e de categorias reflexivas estabelecidas à priori: cultura política, conselhos de políticas públicas e democracia. Tais categorias nos fornecem o aporte teórico necessário para o tratamento do objeto e a sua conexão com a totalidade social e histórica.

Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, para a coleta de dados foi elaborado um roteiro sugestivo (Apêndice 1) para a realização das entrevistas. A coleta dos dados empíricos foi constituída por quatro conselheiros representantes governamentais e quatro conselheiros representantes não governamentais, este

universo é composto por trinta e dois conselheiros entre titulares e suplentes. A intencionalidade da amostra é justamente abarcar a paridade dos sujeitos entre a participação governamental e não governamental, podendo ser realizada por conselheiros titulares ou suplentes conforme a escolha aleatória por sorteio.

O presente estudo foi organizado em três seções, pelas quais as análises realizadas interagem entre si, busca desmembrar o sentido da realidade por meio da historicidade e materialidade engendradas nos processos em construção. Na primeira seção foram realizados alguns apontamentos introdutórios para o debate, na tentativa de desvelar os processos históricos que operam na atualidade, sobretudo através do discurso de democracia representativa, expandidas nos países da América Latina atrelados ainda nas formas repressivas e subalternizadas dos povos destas nações, realizadas por condições cada vez maiores de dependência aos países centrais.

A segunda seção retoma o debate acerca dos mecanismos de dependência pelo qual o capitalismo se desenvolve no Brasil, sendo necessário para caracterizar o campo de análise para a seção seguinte uma gradativa reconstituição dos acontecimentos políticos e culturais que estiveram presentes na formação brasileira assegurando a hegemonia burguesa bem como acomodando interesses de classes ligados ao modo de produção capitalista pelas elites dirigentes.

A terceira seção se desenvolve a partir das análises realizadas pelos conselheiros do CMAS, sendo que o percurso investigativo por meio dos dados empíricos dessa realidade possibilitou uma análise sobre a política de Assistência Social e sobre os Conselhos de Políticas Públicas, pelos quais perpassam uma dada cultura política, reflexo da nossa democracia inacabada sendo gradativamente esvaziados de conteúdo político-emancipatório, ultrajadas na atualidade por processos democráticos que se constituíram nas sociedades latino-americanas de modo geral e brasileira de modo particular, debatidas nas seções anteriores.

Para encerrar a discussão ainda que no plano teórico investigativo da pesquisa social, os conselhos inseridos em um contexto maior das lutas sociais é um instrumento político que articula demandas e interesses, ora desafiando uma ruptura para conformismos de classes e de participação, ora submetidos a interesses particulares.

Nessa direção as instâncias decisórias e de participar popular ressoam interesses ligados a um grupo específico devido ao alto grau de condensação do projeto político hegemônico burguês que inviabiliza a ampliação dos processos políticos e democráticos no Brasil, deste modo acabam por conformar um modelo econômico que consiste em um modelo dependente e periférico de nação subalternizada.

Portanto, em face da realidade contraditória que repercute no campo de atuação do assistente social, haja vista que este profissional assume uma interlocução direta com a classe trabalhadora, fortalecida no nosso Projeto Ético Político, a compreensão da cultura política no debate teórico para o Serviço Social, favorece ações que definem novos rumos de participação, principalmente para novos sujeitos em busca de articular as demandas crescentes da sociedade civil, tanto na luta real pela democracia quanto para ordenamento da política pública, dada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conquistas recentes para o profissional e para a sociedade, ou seja, protagonizar novos espaços intensifica ainda mais uma ruptura com as formas subalternizadas interiorizadas em nossa profissão.



## 1. DEMOCRACIA RESTRINGIDA NA AMÉRICA LATINA

Para a compreensão acerca da configuração atual da democracia e da cultura política no Brasil, faz parte deste estudo dar-se conta que todos os processos engendrados para a construção democrática no conjunto de países que conformam a América Latina é um processo que parte do real concreto, perpassando tanto os processos políticos, econômicos e culturais quanto históricos. Assim, a abordagem teórica realizada nesta seção, na medida em que a própria investigação avança, fomenta o debate teórico, pelo qual o percurso histórico e material nunca é uma investigação totalmente nova, mas é uma investigação contínua e crítica.

São muitos os dilemas que circundam a democracia como modelo político na contemporaneidade, o que nos cabe neste trabalho é justamente delimitar no campo teórico as reais teias que tecem esta categoria. Deste modo, buscou-se nesta seção contextualizar as condições presentes e pertinentes dos modelos democráticos na América Latina enraizados na dependência e subalternização, envolvendo articulações de forças internas e externas, reiterando interesses e orientação de valores de uma determinada classe.

### 1.1 Subdesenvolvimento e democracia: apontamentos introdutórios

Nessa primeira parte do estudo analisaremos criticamente as relações socioeconômicas e político-culturais na América Latina, conformada pelo padrão *dependente-periférico-imperialista* de acumulação de capital, isto é, pretendemos problematizar qual a construção democrática possível no continente, haja vista que o controle imperialista delimita determinado tipo de desenvolvimento, o qual em nossa hipótese obstaculiza as mudanças socioeconômicas e políticas necessárias a real democratização das nações latino-americanas.

Desse modo, tecemos algumas considerações analíticas acerca das relações sociais produzidas historicamente em torno da acumulação capitalista em escala global. Não pretendemos com esse percurso deslocar o tema central - democracia e cultura política, ao contrário, pretendemos situar a investigação das relações sociais no espaço e tempo da construção e materialização das mesmas.

O ordenamento das relações sociais no modelo econômico vigente suscita alterações e transformações que dialeticamente impactam em transições de uma mesma estrutura econômica, a de acumulação do capital. Segundo, Konder (2008) a acepção moderna para o significado de dialética é pensarmos as contradições da realidade, compreender a realidade incessante que é essencialmente contraditória. Deste modo, para falarmos da reprodução da vida social é tarefa constante a apreensão das relações sociais, considerando os diferentes aspectos da vida humana e as interpretações desveladas a partir do campo de mediações dentro de uma determinada contradição.

Assim, é preciso considerar que na sociabilidade capitalista as contradições fundamentais são determinadas pelo capital como relação social fundante, o qual “organiza y domina la vida nacional de los pueblos en lo económico, político y social” (FRANK, 1971, p. 13).

Para Frank (1971) é por meio dos laços de dependência, os quais se constituíram desde a estrutura colonial, que a América Latina como um todo tem delimitado seu desenvolvimento á interesses de outras nações. O autor situa tais relações sociais como sendo resultantes das contradições caracterizada pela expropriação do excedente econômico no cenário latino-americano, pelos países centrais. “La expropición de este excedente se efectua a través de uma cadena de explotación, cuyo punto más alto es el centro del capitalismo mundial en cada período histórico” (FRANK, 1971, p. 15).

No período colonial marcado pela economia agrária e pela expropriação/apropriação de matéria-prima da América Latina, segundo análise de Frank (1971) os interesses estavam voltados para o enriquecimento de alguns países colonizadores europeus (Portugal, Espanha e Inglaterra) na qual a Inglaterra liderou

esse processo de acumulação de riqueza, repercutindo historicamente em profundas mudanças econômicas, sociais e culturais em negócios, tornando complexo o esquema de exportação-importação. Posteriormente, bem como na atualidade os países latino-americanos têm sofrido forte influência e rígido controle dos Estados Unidos, processualidade que condiciona a dinâmica de modernização capitalista necessários em todos os níveis da economia e da cultura. (FERNANDES, 1973; FRANK, 1971).

Esses contínuos e permanentes processos de modernização capitalista recriam as relações de dependência na história latino-americana por meio das “políticas del subdesarrollo”, as quais contribuem para o encurralamento do desenvolvimento político, econômico e cultural da América Latina.

É, portanto, por meio das determinações históricas (considerando cada etapa do processo) que a reprodução das relações sociais na América Latina esteve marcada pela dependência mantida integralmente e pela subalternização, internamente e externamente.

[...] la dependencia no debe ni puede considerarse como una relación meramente “externa” impuesta a todos los latinoamericanos desde fuera y contra su voluntad, sino que la dependencia es igualmente una condición “interna” e integral de la sociedad latinoamericana, que determina a la burguesía dominante en Latinoamérica, pero a la vez es consciente y gustosamente aceptada por ella. Si la dependencia fuera solamente “externa” podría argumentarse que la burguesía “nacional” tiene condiciones objetivas para ofrecer una salida “nacionalista” o “autónoma” del subdesarrollo. Pero esta salida no existe – según nuestro argumento – precisamente porque la dependencia es integral y hace que la propia burguesía sea dependiente (FRANK, 1971, p. 13).

Trata-se de uma arena de relações sociais emaranhadas aos processos democráticos na América Latina, principalmente: I) em virtude da crescente subalternização e subordinação dos povos pela manutenção de dado padrão de acumulação de capital; II) pelo próprio movimento da dependência econômica entre países centrais e periféricos, processo que relega estes países ao subdesenvolvimento

e seus povos aos mais ultrajantes esquemas de exploração; III) pelo caráter da dominação de classe da burguesia interna, que está organicamente vinculada com os interesses das elites estrangeiras, reproduzindo internamente referido padrão de acumulação de capital.

Deste modo, as relações sociais vão sendo direcionadas gradativamente a um sistema mundial único do capitalismo, pelas quais esta reprodução das relações sociais (produtos das relações coloniais, neocoloniais e dependentes) tem se aglomerado na estrutura econômica e de classes, adentrando o campo cultural das sociedades latino-americanas, fazendo com que a economia nacional permaneça em constante transição na qual são embutidas modificadas formas de dependência e subordinação na América Latina (FRANK, 1971).

[...] esta estructura colonial y de clases determina “interesses muy directos” de clase para el sector dominante de la burguesia que, a menudo valiéndose de los “gabinetes” gubernamentales y demás instrumentos del Estado, generan políticas del *subdesarrollo* en lo económico, social, cultural y político para la “Nación” y el pueblo latinoamericano, haciendo que cuando um cambio em las formas de dependência modifica la estructura dominante que, salvo algunas excepciones parciales [...] terminam por fortalecer aun más los mismos lazos de dependência económica que propiciaron estas políticas, y que por lo tanto contribuyen a agravar aún más el desarrollo del subdesarrollo en Latinoamérica (FRANK, 1971, p. 14).

Para Fernandes (1973) a complexidade e aprofundamento das formas de controle nas relações entre países centrais e periféricos têm acarretado, de modo empírico em padrões de dominação na América Latina dependente<sup>1</sup>. Vale ressaltar que

---

<sup>1</sup> Os padrões de dominação externa, extraído da obra do sociólogo Florestan Fernandes, faz uma referida crítica e análise da configuração das economias latino-americanas desde o antigo sistema colonial e revela as intervenções difundidas em toda vida social por meio da ideologia burguesa dos países centrais. Pelo qual, esses padrões que absolvidos de modo dialético nos países da América Latina aos processos de dominação, gradativamente culminaram para a total e real dependência, sinalizadas por meio de combinações de estamentos e castas que exercem o poder, essas condições societárias foram marcadas pela estratificação da absorção de nativos, africanos e mestiços na estrutura econômica, tendo como consequência uma real e ilimitada exploração, em todos os níveis da existência humana e da produção, para benefícios das Coroas, dos colonizadores, e mais recentemente da política imperialista.

a maior consequência desses aspectos historicamente intrínseca à estrutura econômica nos países latino-americanos, resulta em condições objetivas reais de emergência da sociedade, mas que tais padrões de dominação difundem a ideologia constantemente burguesa e imperialista, consciente ou não de uma resultante histórica de dominação.

Nestes decorrentes câmbios das relações de produção e dos modelos de reprodução em meio às freqüentes padronizações de dominação externa na América Latina, as influências européias com enfoque puramente econômico, fortaleceu a desagregação do antigo sistema colonial e investiram em novas tendências de dependência acirrando cada vez mais os processos de comercialização e exportação.

Os efeitos estruturais e históricos dessa dominação foram agravados pelo fato de que os novos controles desempenhavam uma função reconhecida: a manutenção do *status quo* ante a economia, com apoio e a cumplicidade das “classes exportadoras” (os produtores rurais) e os seus agentes ou os comerciantes urbanos. O esforço necessário para alterar toda a infra-estrutura da economia parecia tão difícil e caro que esses setores sociais e suas elites no poder preferiam escolher um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas estruturais construídas sob o antigo sistema colonial (FERNANDES, 1973, p. 16).

Contudo, os efeitos da expansão de mercados em busca de consolidação absoluta do capitalismo dão lugar ao crescimento de postos de reservas, integrando desse modo a América Latina nas relações de reprodução do capital, consolidando o projeto hegemônico burguês, assegurados pelo imperialismo dos Estados Unidos na crescente expansão da relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, ou seja, operando em toda a vida social em alguns países da América Latina.

As novas tendências emergiram gradualmente, todavia as mudanças nos padrões existentes de dominação externa tornaram-se evidentes após a quarta ou quinta década do século XIX e converteram-se numa realidade inexorável nas últimas quatro décadas daquele século. As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de

incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural (FERNANDES, 1973, p. 16).

As diferentes transições na economia - de economia nacional para a economia mundial e ou vice-versa, produzem realidades estruturais diversas. As relações de poder tanto de âmbito nacional quanto local é uma delas, visto que a concentração de renda e o prestígio social nessas nações da América Latina é exclusivo das elites dirigentes, o que repercute em interdependência e articulação na expansão econômica como um todo, impulsionando verticalmente novos padrões de uma determinada classe.

O novo padrão de imperialismo é, em si mesmo, destrutivo para o desenvolvimento dos países latino-americanos. A razão facilmente compreensível. Não possuindo condições para um crescimento auto-sustentado, para a integração nacional da economia e para uma rápida industrialização, os países capitalistas da América Latina estavam tentando explorar uma espécie de miniatura do modelo europeu de revolução burguesa, através de expedientes improvisados e oportunistas. (FERNANDES, 1973, p.21 - 22).

A integração da América Latina no desenvolvimento capitalista, não somente tem produzido diretamente câmbios para a burguesia latino-americana bem como reorientações nos diferentes setores da vida social, como também tem materializado de modo crescente o projeto hegemônico burguês em alguns países, representado pela ótica neoliberal.

Na perspectiva desse projeto neoliberal, começa a desenhar-se o futuro que o capitalismo internacional reserva à região: uma América Latina integrada ainda mais estreitamente à economia mundial, mediante a sua transformação em economia exportadora de novo tipo, ou seja, uma economia que, ao lado da exploração mais intensiva de seus recursos naturais, redimensione a sua indústria para torná-la competitiva no mercado externo e complementar a produção industrial dos grandes centros (MARINI, 2007).

Nesse sentido, a reconversão democrática nos países latino-americanos, pós - ditadura militar pode ser compreendida por uma tomada de interesses ainda mais

particulares e imperialistas, ou seja, acelera-se cada vez mais a acumulação capitalista nestes países, sem dúvida tal reconversão pelas vias democráticas “implica também a redistribuição do capital social em favor dos grandes grupos industriais e financeiros [...] Para as massas, o preço da reconversão é o agravamento da superexploração do trabalho<sup>2</sup> e a generalização do desemprego” (MARINI, 2007).

É, portanto, neste contexto histórico político e econômico que a expansão das grandes empresas estrangeiras processa um novo estilo de organização, novos padrões de planejamento e principalmente de propaganda de massa, deste modo, assegurando para o império toda a circulação de mercado dos países subdesenvolvidos da América Latina, exercendo o controle interno das economias dependentes através de mecanismos financeiros, por meio de associação com sócios locais, por corrupção e outros mecanismos, dando forma ao capitalismo monopolista (FERNANDES, 1973).

As condições de tecnologia avançada e da dominação compartilhada entre os países centrais – que compartilham a hegemonia no cenário global, converte-se em um imperialismo total que consiste justamente na organização e dominação restringindo as nações latino-americanas, mesmo as mais avançadas ao um real crescimento econômico, cultural e social inviabilizadas de bases autônomas. Para Fernandes (1973) o *imperialismo total* converte o mercado em mantenedor de dominação através do controle “de natalidade, a comunicação de massas e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional etc.” (p. 18).

---

<sup>2</sup> A superexploração da força de trabalho é uma categoria desenvolvida por Marini (2005) para explicar a particularidade que cumpre a América Latina na acumulação capitalista em escala global. Segundo o autor trata-se de um mecanismo que atua no sentido de compensar a perda de valor gerada pelo intercâmbio desigual – pelo qual se exporta produtos primários e importa tecnologia – e também de coadjuvar a acumulação capitalista no centro do sistema, permitindo que a classe trabalhadora lá tenha acesso à cesta básica de consumo com custo rebaixado, tudo isso à custa de uma maior exploração da classe trabalhadora dos países dependentes.

Tais tendências e padronizações internalizadas na construção histórica das sociedades democráticas no cenário latino-americano, do ponto de vista metodológico, neste estudo, comporta a indagação como a redemocratização integra à totalidade e quais são as forças operantes nesse desenvolvimento e movimento.

O desenvolvimento nos países latino-americanos está culturalmente e condicionalmente revestido na oferta e mercadorização de suas nações, fazendo que os avanços da democracia e da economia nacional sejam garantidos (mesmo que minimamente) por meio de barganha perante a economia mundial, no capitalismo monopolista e agudizado na atualidade com a sua face financeirizada (FERNANDES, 1973).

## **1.2 Democracia e dependência: dilemas da soberania restringida**

Na América Latina, defender que o conceito de democracia repercute uma alegação muito mais pautada na condução política do que econômica, consiste em um equívoco. A tendência do discurso democrático no capitalismo, enquanto argumento de ordem exclusivamente política nos países latino-americanos, intensifica os privilégios das elites e é necessário para a manutenção de certo padrão de acumulação capitalista. A democracia como sinônimo dos acessos historicamente renegados – à renda, à terra, à política, à riqueza socialmente construída, à cultura – pelas massas, necessariamente demanda um desmantelamento do monopólio econômico, social e político do controle do Estado e de suas estratégias de manutenção da dependência pelas classes dominantes e suas elites dirigentes.

A construção metamorfoseada da democracia sustenta uma idéia de democracia atrelada exclusivamente ao poder. Cabe destacar que a transição da ditadura para a democracia em toda América Latina implicou em um conjunto de negociações acerca de comando e poder sem prejuízos para a burguesia. Assim, as combinações acerca de poder político e direcionamento político são produtos da democracia nos países dependentes. (CUEVA, 1988; FERNANDES, 1981).



As relações mantidas em favorecimento da estabilidade econômica, política e social, aliavam-se nas formas de despotismo, formas que historicamente compunham as oligarquias nacionais, não somente permitiram como potencializaram a influência externa nestes países, estabelecendo um controle rígido e “equilibrado” nos diferentes setores da sociedade. Para Fernandes (1981)

O despotismo como oligarquias sempre foram vistos como facilmente acessíveis à manipulação externa. Todavia, os regimes de despotismo e de oligarquia (através da ditadura pessoal ou da democracia restrita) possuíam estabilidade econômica, social e política ou dispunham de um “excedente automático de poder arbitrário” para controlar a mudança na direção de novos regimes políticos, o que os equipava com recursos policial-militares, “legais” e políticos para atender aos interesses estrangeiros sem precisarem recorrer a uma externa rigidez política ou a fascistização saliente de certas estruturas e funções do Estado. (FERNANDES, 1981, p.25).

Com relação ao período de maior intervenção policial – militar do Estado, aparentemente diversificados nos países latino-americanos podem ser compreendidas sob um mesmo denominador comum nas formas despóticas e oligárquicas, acarretando um enfraquecimento do elemento econômico pela burguesia interna. Este momento traduz a realidade tangível do Estado burguês nestes países em assegurar a dominação, “cuando la siempre protuberante instancia politica penetra com sus tentáculos militares por todos los poros de la sociedad civil, sea por medio de los aparatos repressivos locales, sea com el peso de la maquinaria repressiva imperial” (CUEVA, 1989, p.41).

Para Fernandes (1981) os acontecimentos decorrentes dos regimes autoritários que embora extintos, tratam-se de construções que sempre retornam na América Latina, pelas quais são expressos sob as formas de *fascismo*<sup>3</sup> diluídas no ordenamento

---

<sup>3</sup> *Notas sobre o Fascismo na América Latina*, ensaio publicado na obra “Poder e contrapoder na América Latina” do sociólogo Florestan Fernandes. O autor refere-se ao fascismo como tendência real na América Latina, pelo qual “pressupõe mais uma exacerbação do uso autoritário e totalitário de luta de classes, da opressão social e da repressão política pelo Estado, do que doutrinação de massa e movimentos de massa. Ele é substancialmente contra-revolucionário e emprega a guerra civil (potencial ou real; e “a

da estrutura vigente e desenvolvem-se em diferentes movimentos históricos. Essa processualidade permite para si uma difusão e ocultação dos mecanismos ideológicos engendrados para perpetuação de determinado padrão de acumulação de capital, atingindo dialeticamente uma maior complexidade nos Estados democráticos latino-americanos.

O fascismo concentra-se em uma ferramenta ideológica muito perversa e totalitária resultante da relação entre os países centrais e periféricos, que devido ao baixo nível de autonomia de ordem política nos países na América Latina, as formas de fascismo se diversificam e se multiplicam em todos os setores da vida social, sobretudo reproduzindo-se culturalmente. Neste sentido

[...] seria errado supor que as manifestações do fascismo na América Latina constituam um mero produto (ou um subproduto) de estruturas de poder arcaicas. O fascismo, em si mesmo, é uma força muito moderna e seus objetivos mais recentes estão relacionados com o “desenvolvimento com segurança”, um desdobramento da interferência das potências capitalistas hegemônicas e das empresas multinacionais com vistas a garantir a estabilidade política na periferia. Essa evolução coincide com os interesses conservadores, reacionários e contra-revolucionários de burguesias relativamente impotentes, que preferem a capitulação política ao imperialismo a lutar pelas bandeiras tradicionais (ou “clássicas”) de um nacionalismo burguês revolucionário.[...] suas implicações políticas tão complexas e destrutivas, que consolidam o poder da reação e excluem da cena histórica todas as formas de mudança política estrutural (anticapitalista ou não), que escapem ao controle direto ou indireto das classes possuidoras e de suas elites dirigentes (FERNANDES, 1981, p. 18).

O desvendamento das condicionalidades que estão atreladas aos processos democráticos são altamente complexos analisados sob determinações particulares que

---

quente” ou a “frio”) em dois níveis diferentes (e por vezes concomitantes): 1) contra a democratização como um processo social de mudança estrutural (por exemplo, quando ela ameaça a superconcentração da riqueza, do prestígio e do poder); ou seja, ele ergue de modo consciente, contra a “revolução dentro da ordem”; 2) contra todos os movimentos socialistas, qualificados como revolucionários – portanto, ele também procura barrar a “revolução contra a ordem existente” (p.17).

marcam (ainda na atualidade de modo dialético) a trajetória dos diferentes momentos históricos em toda a América Latina, revelando um fortalecimento das classes dominantes, demarcando limites para a vida social e política, sem alterar profundamente a forma da acumulação no plano econômico, bem como assegurar os processos vitais de tomada de decisões, na organização da hegemonia burguesa e na própria atuação do Estado (CHAUI, 2003).

O expoente fecundo dessa subalternização nos países latino-americanos pelo projeto hegemônico burguês é justamente a contradição, está ingerência de ordem global concentra forças nas áreas de maior acumulação de contradições que coincidem com espaços em “desenvolvimento”, tendo que demonstrar certa coerência a um desenvolvimento econômico-social inserido em uma lógica central para o funcionamento do sistema capitalista imperialista, mesmo que não seja alcançado em escala nacional.

Nesse contexto, em contraste com os países “mais subdesenvolvidos”, os países que já dispunham de um mercado nacional (ou em integração nacional) e tentavam industrializar-se mais ou menos rapidamente descobriram a impotência relativa de suas burguesias e a impossibilidade de fundar na hegemonia burguesa qualquer controle viável do *status quo*. A implantação de uma democracia burguesa de participação ampliada (com a “ordem legal democrática” correspondente) ou não passava de uma miragem (o que ocorreu no Brasil) ou acarretava crises convulsivas, sem perspectivas de solução a curto e a médio prazos (o que arruinou a dianteira que a Argentina logrou obter no funcionamento de instituições democráticas) (FERNANDES, 1981, p. 25-26).

De acordo com Cueva (1987) não aleatoriamente os processos de democratização se inserem no campo ideológico e abstrato da luta de classes. O domínio de uma classe sobre a outra consiste na manutenção e reprodução de certas estruturas embasadas em determinada forma de extração do excedente econômico, assegurando deste modo a produção e reprodução do capital concomitantemente com determinadas orientações no campo político.

Para Marx nos regimes inspirados pelo ideal democrático, na prática a igualdade bem como a socialização da política e poder era limitada, e de certo modo anulada, pela desigualdade econômica (COUTINHO, 1994). Este fator econômico que Marx atenta em sua crítica define dialeticamente tanto o processo de acumulação do capital na América Latina quanto à consolidação do projeto burguês articulados com os interesses oligárquicos – alternando entre comando interno e externo. Ou seja, os impactos sofridos nas sociedades latinas revelam uma reprodução no controle e na dominação desses interesses, a partir de uma determinação macro estrutural. É, portanto, neste campo das relações de poder que podemos identificar os interesses presentes na construção histórica das oligarquias, conforme mencionado por Vieira (2007).

O poder em geral e o poder político em particular tendem a formação de oligarquias. Na América Latina, porém, quando se examinam os poderes e seus exercícios, normalmente, surgem as oligarquias representadas por grupos de famílias, controladoras dos instrumentos de decisão no campo econômico, político, social, cultural e intelectual etc., monopolizando a autoridade e o prestígio num desses campos, ou em todos (VIEIRA, 2007, p.93).

As reflexões realizadas neste estudo implicam em “descobrir por trás dos produtos e das criações a atividade e operosidade produtiva, de encontrar ‘a autêntica realidade’ do homem concreto por trás da realidade retificada da cultura dominante, de desvendar o autêntico objeto histórico sob as estratificações das convenções fixadas” (KOSIK, 1976, p.20).

Os elementos recorrentes nesta análise sobre a construção das relações de poder face à relação entre os países periféricos e os países centrais, supõem que na América Latina a democracia não assume de fato uma ruptura radical com os regimes autoritários nem mesmo realiza processos em busca de redefinir a organização política, apenas recria mecanismos ideológicos que asseguram a subalternização das nações em sustento do projeto hegemônico burguês, que consiste no fortalecimento ainda mais perverso do modelo econômico do capital, permanecendo em cheque qualquer

manifestação igualitária nas relações de poder nas nações do continente, devido à própria estrutura cíclica do capitalismo, sem separação do econômico e do político com suas repetitivas crises, que no caso do Brasil desembocam em uma *reformulação formal das negociações* – tal como analisa Cueva, 1988 – ou em processos de *transição pelo alto*, tal como referenciado por Fernandes, 1981.

Neste movimento em que o capital articula e concentra forças para o propósito de acumulação, a dialética cultural é mantida desde a presença das oligarquias nacionais pela qual restabelecem os efeitos da dominação com restritas mudanças sociais, legitimando o real acúmulo em meio à própria crise.

Y es que la propia crisis del modelo de acumulación llamado de posguerra, patente ya em los años sesenta, no dejaba mayor margen para fórmulas intermedias: bien se emprendrían transformaciones de la matriz de acumulación del drenage del excedente económico hacia el exterior, o bien se implantaba uma nueva modalidad de acumulación de capital por la via reaccionária, basada em la acentuación de las desigualdades de todo orden y, fundamentalmente, de la originada em la relación entre el trabajo asalariado y el capital (CUEVA, 1989, p.44).

Deste modo, o capitalismo assume uma instabilidade cíclica o que para Fernandes (1981) resultou em burguesias débeis e frágeis em porte e em capacidade em toda a America Latina que não se restringe apenas como um processo isolado e estático, todavia, na contemporaneidade constitui a fórmula de maior impacto desfavorecendo as construções de condições objetivas para contrapor o modelo econômico vigente.

Em síntese, as “condições objetivas” da transformação capitalista são demasiado fracas e descontinuas para alimentar saltos constantes em suas “condições subjetivas”. A busca das “vantagens do pequeno número” sofre uma erosão destrutiva, em termos da *mentalidade capitalista*, compelindo a burguesia, coletivamente, a privilegiar suas relações com o mercado mundial, a fortalecer unilateralmente sua *posição de poder* e a evitar riscos que podem ser transferidos para os “parceiros externos” e para a coletividade, pela mediação do mercado

externo, da dominação paternalista ou do Estado (FERNANDES, 1981, p.74).

As condições históricas apresentadas até o momento suscitam os elementos e componentes acerca das relações de poder e de contrapoder na América Latina debatidas pelo sociólogo Florestan Fernandes, pelas quais a esfera política perpassa a esfera econômica totalmente condensada e difusa, sustentada pelo percurso histórico de dominação das nações na América Latina. O atrelamento das condições históricas encontradas nos processos democráticos no contexto latino-americano não legitimou a democracia como sendo uma mudança social radical e de classes, embora tenham sido manifestadas as reivindicações populares (muito mais de modo fracionado e segmentado, a partir da década 1980), as lutas sociais não impulsionaram um movimento libertário e socialista.

O ponto crucial da questão conforme a relevância histórica que impera as relações de poder na América Latina, uma contraposição para dentro da democracia acentuaria os conflitos de classes, os impactos da democratização atentariam para uma manifestação igualitária e justa acerca das decisões e da riqueza socialmente produzida. A luta contra o colonialismo e a luta contra as ditaduras foram decorrentes de movimentação emergencial das classes dominantes, consolidadas diferentemente em cada nação, sustentando artifícios historicamente produzidos para não observância de outro poder que não seja o poder burguês conservador, executando formas de organizar a voz política dos donos do poder e de dar continuidade às estruturas de produção e de exportações montadas previamente (FERNANDES, 1981; MARINI, 2007).

Outro fato relevante para esta análise é de que maneira as forças externas atomizam e redimensionam os conflitos atenuantes das lutas de classes em toda a América Latina. De acordo com as contribuições feitas até o presente momento, com o intuito de emergir a essência dos processos conexos a historicidade dos fatos que não se manifesta diretamente, devendo ser descoberto pela atuação investigativa crítica, é que podemos identificar as combinações feitas gradualmente em assegurar a

existência das oligarquias, seja ora mantedoras de ordem, seja ora destinadas ao fracasso alimentando e equiparando o plano repressivo e ideológico dos ideários do capital.

## **2. DEMOCRACIA E CULTURA POLITICA NO BRASIL**

Os pressupostos atomizados e camuflados pelas contradições das classes antagônicas no percurso histórico material são reformulados na democracia abarcando os processos transitórios como sendo revitalizantes para modernização e organização econômica, política e principalmente cultural no Brasil. De acordo, com o conteúdo trabalhado na seção anterior é que podemos estabelecer uma investigação conexa à formação de uma determinada cultura política no Brasil, examinada por meio das gradativas relações de reprodução embasadas no excedente econômico, marcadas ainda, pela construção imperialista da sociedade brasileira bem como atualmente ultrajadas sob as formas e restrições do projeto neoliberal dada à conformação de dependência nos países latino-americanos pelas forças dominantes. Esse percurso histórico na construção da sociedade brasileira é, portanto, estruturado no político elevando as bases produtivas a uma real desigualdade econômica, social e cultural desta nação.

Contudo, para darmos seqüência ao debate teórico sobre cultura política serão realizadas inúmeras tentativas de desvelar as particularidades oportunizadas pelo avanço do capitalismo no Brasil, pelas quais o objeto do estudo deverá emergir nessa construção, deste modo é que podemos considerar que a recente consolidação das vias democráticas no país sucedeu a complementaridade das bases produtivas vigentes, na qual consiste em um agir político restrito sem interferir na base estrutural desta realidade. Esta investigação, portanto, consistirá em desencadear cronologicamente os acontecimentos das atividades públicas vinculadas às atividades econômicas particularizadas no cenário brasileiro a partir da década de 1930 com o desmembramento da acumulação capitalista em escala global para que possamos

compreender os processos históricos fecundos para uma construção da cultura política brasileira tendo como aporte teórico as contribuições da teoria social de Gramsci.

No pensamento de Gramsci, cultura e política são duas dimensões dialeticamente relacionadas. Essas categorias, na obra deste pensador aparecem como propulsoras da transformação social, ou seja, do processo revolucionário<sup>4</sup>. Para Gramsci a cultura não está somente relacionada ao sentido clássico de aquisição de conhecimentos, mas representa um modo de pensar, uma visão de mundo e de como o homem se situa e atua perante ele, visto que as relações de dependência e subalternização, situadas historicamente na seção anterior são fatores operantes na cultura política brasileira.

## **2.1 Contradições no campo político: reflexões sobre a cultura política no Brasil**

A cultura política requer uma minuciosa análise que perpassa dialeticamente a totalidade da vida social, pela qual sua constante e histórica construção desencadeia internamente e externamente os processos empíricos dessa realidade em decorrência do convívio entre os novos e os antigos valores, abarcando os acontecimentos da vida pública (esfera política) que não se encontra acabada e esgotada, mas sim em uma unidade pouco enriquecedor para se contrapor aos interesses arbitrários e reacionários intensificados historicamente pelas elites brasileiras.

Deste modo, a centralidade do tema qual se pretende investigar nesta seção polariza em distintos momentos nossa formação política e, sobretudo cultural

---

<sup>4</sup> Para Gramsci existem vários graus culturais que expressam a *religião*, o *folclore*, o *senso comum*, o *bom senso* e a *filosofia da práxis*. Ele defende a necessidade de novas crenças, de “um novo senso comum e, portanto, de uma nova cultura e de uma nova filosofia, que se enraízem na consciência popular com a mesma solidez e imperatividade das crenças tradicionais”. A cultura representa desse modo, um elemento importante para desencadear o processo revolucionário “[...] trata-se de elaborar uma filosofia – tendo já uma difusão ou possibilidade de difusão, pois ligada à vida prática e implícita nela – que se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais. E isso não pode ocorrer se não se sente, permanentemente, a exigência do contato cultural com os simples” (GRAMSCI, 1999, p.100-01 *apud* SIMIONATTO, 2009, p. 45).



evidenciando divergentes interesses que resultam em um predomínio expansivo de uma determinada classe, abarcando todos os níveis da vida social. O estudo dos elementos históricos constitutivos da cultura política brasileira revela as particularidades e interesses absorvidos tanto pelas elites centralizadoras e oligárquicas protagonizando os diferentes momentos históricos de transições, quanto às intervenções externas na busca da consolidação e expansão do capitalismo dependente.

### ***2.1.1 Construção das forças hegemônicas no Brasil***

A superação das formas arcaicas de produção, no caso da estrutura colonial brasileira, teve sua afirmação mais intensificada na década de 1930, devido aos esgotamentos que esse modelo de produção presenciou no período da primeira guerra mundial, fracionando, deste modo, o bloco dominante burguês composto pela burguesia agrário-comercial, demonstrando incompatibilidade de interesses em torno da economia do país. Em suma, estas forças fracionadas deram origem a distintos interesses em jogo e dialeticamente implicaram em alterações e mudanças sócio-políticas e culturais dentro e fora do Brasil, ou seja, a formação política econômica brasileira não se constituiu de fato e incontestavelmente sob uma estrutura econômico-social determinada externamente e tampouco exclusivamente industrial. Foi construída historicamente a formação de uma cultura política de massas, que consiste em dependência e subordinação ao sistema global favorecidas pela formulação e desempenho de uma política econômica organizada nesse sentido, que para Ianni (1968) podem ser compreendidas por meio de “associação” e “internacionalização” dessa política econômica, que na prática resultou em um modelo exportador compatível ao crescimento e expansão do setor industrial brasileiro revigorado em cada etapa desse cumprimento.

Ao discorrer sobre a trajetória histórica da política brasileira Marini (2000) referencia que a mesma pode ser compreendida a partir de duas fases fundamentais, uma delas foi marcada pela grande agitação social que culminou em várias rebeliões e

uma contra - revolução<sup>5</sup> (1930), antecipadas por meio de agitações políticas na década de 1920 e que se exauriram no ano de 1964 por meio do Golpe Militar. Cabe destacar que o percurso das reivindicações da classe trabalhadora foi sendo restabelecido e reorganizado conforme as determinantes e determinações do cenário político em cada etapa posterior a instauração do “Estado Novo” em 1937, no qual este governo foi marcado pelas condições institucionais criadas para organizar e incorporar os interesses da classe trabalhadora ao Estado.

A outra fase foi marcada pela industrialização no país, na qual o Estado juntamente com a elite burguesa industrial concentra sua atuação na acumulação de capital, marcada pela gradativa ingerência deste sobre a totalidade da vida social brasileira, que “resulta das contingências criadas pelo processo de acumulação. Ou então, decorre dos problemas sociais e políticos criados pela própria expansão do capital” (IANNI, 2004, p.11).

Deste modo, a segunda fase torna-se elemento fundamental para compreendermos as implicações objetivas e reais da expansão do capitalismo no Brasil acompanhado pelo processo de formação cultural ou econômico-social, visto que a cultura reconhecida como universal não era algo tão somente externo e impositivo, mas algo que está sintonizada aos processos em desenvolvimento internamente, na medida em que esta cultura “era recolhida e assimilada por uma classe ou um bloco de classes ligados ao modo de produção” (COUTINHO, 2000, p. 45).

No plano econômico a crescente industrialização no país, favorecida pela guerra mundial de 1914, fez com que a economia brasileira substituísse as importações, em seguida com a crise mundial de 1929 e suas repercussões em torno do mercado

---

<sup>5</sup> Sobre a chamada Revolução de 1930, para alguns autores do campo das ciências sociais divergem sobre o real processo revolucionário engendrado na ocasião, visto que neste momento da história política brasileira houve uma forte agitação em pressionar aos antigos grupos dominantes, que segundo Marini (2000: 13) “para obter um lugar próprio na sociedade política”. Em face desse conflito, é que por intermédio da Revolução de 1930, passa-se arbitrariamente ao “Estado Novo”, sob a ditadura de Getúlio Vargas. Foi, portanto, neste cenário que “a burguesia se estabiliza no poder em associação com os latifundiários os velhos grupos comerciais, ao mesmo tempo que estabelece um esquema particular de relações com o proletariado. Neste esquema, o proletariado seria beneficiado por toda uma série de concessões sociais (concretizadas sobretudo na legislação do trabalho do “Estado Novo”) e, de outra parte, enquadrado em uma organização sindical rígida, que o subordina ao governo, dentro de um modelo de tipo corporativista” (MARINI, 2000, p. 13).

internacional vão manter em nível baixo a capacidade de importação do país e alavancar o processo de industrialização, combinadas à correlação de forças divididas nesse período. Estas transições em torno da possível extinção do modelo agroexportador em decorrência do crescente e inovador modelo econômico industrial na sociedade brasileira podem ser compreendidas economicamente por Ianni (1968):

Em síntese, o processo funciona do seguinte modo. A crise da cafeicultura (a de 1929, por ex.) como crises típicas nas economias coloniais, vem de fora. Aparece como uma queda nos lucros dos cafeicultores. Surge como uma redução do consumo ou uma baixa nos preços externos (o que dá no mesmo), produzindo uma diminuição brusca dos plantadores de café. [...] Assim, em termos de moeda brasileira, os cafeicultores continuam a receber aproximadamente o mesmo volume de renda monetária. Desse modo ameniza-se a queda de seus lucros, o que lhes permite manter as plantações. Ao mesmo tempo, como é óbvio, reduz-se a capacidade importadora do país, devido ao alto custo relativo do câmbio. Em consequência, criam-se estímulos novos para o incipiente setor secundário (indústrias em transformação) da economia brasileira (IANNI, 1968, p. 24-25).

Ambas as fases que marcam a história política brasileira mesmo que em um movimento totalmente contraditório da sociedade fomentaram disputas acirradas em torno de visibilidade política e da rentabilidade econômica, transferindo para a classe burguesa mudanças internas, que a partir da década de 1955 a burguesia brasileira esteve gradativamente vinculada ao capital estrangeiro, devido ao processo de internacionalização<sup>6</sup> resultando na diversificação econômica e social aumentando assim, a complexidade das relações sociais produzidas e acentuadas nesse período.

---

<sup>6</sup> Este conceito de internacionalização da economia brasileira está atrelado a duas etapas que fizeram parte da expansão industrial no país, pela qual a primeira é justamente o ponto de partida para o setor industrial (abordados neste estudo) e o segundo está relacionado ao papel do Estado em assegurar este processo industrial através de aplicação de medidas destinadas a propiciar a diversificação e expansão do setor, culminando em uma terceira etapa. Esta é parte de como essa industrialização se desenvolve no Brasil em meio à movimentação de capital estrangeiro depositados no desenvolvimento econômico, na qual Octavio Ianni sinaliza em sua obra os diferentes momentos em que se favoreceu este processo denominado por ele de internacionalização.

É preciso advertir, com efeito, que não é só ao nível das relações entre os países industrializados que o processo de integração imperialista alenta sua própria negação. Isto se dá, principalmente, a nível das relações entre os países e os povos colonizados e reside aí, sem dúvida, o fator determinante que encaminha para sua frustração. A exportação de capitais e de tecnologia na direção dessas nações impulsiona, de fato, o desenvolvimento de seu setor industrial, contribuindo para criar novas situações de conflitos, desde dois pontos de vista, interno e externo, e a propiciar uma crise que altera as próprias condições em que se realiza essa industrialização (MARINI, 2000, p. 52).

Esse processo gradual repercutiu na evolução das formações econômicas e sociais integrando à cultura brasileira da época, novas configurações e elementos vinculados diretamente a reprodução e transformações do desenvolvimento do capitalismo, nessa perspectiva a cultura universal (predominantemente européia) torna-se cada vez mais aderente às realidades e aos interesses de classe, no caso brasileiro à incipiente burguesia industrial. Para Coutinho (2000) esta construção em torno da cultura marcada pela divisão entre as classes sociais se dá pelo argumento que não existia até então no país uma formação econômico-social capaz de fornecer excedentes econômicos para realizar o processo de acumulação do capital, o que requer das classes dominantes criar um aparelho produtivo que articulasse diretamente com o mercado mundial, investidas no plano cultural.

As vinculações com os núcleos metropolitanos não eram nem podiam ser unívocas, ainda que fossem assimétricas. Elas se estabeleceram e se desenvolveram de modo biunívoco, produzindo efeitos econômico-sociais, políticos e culturais reflexos na sociedade dependente. Nas relações entre país dominado e nação dominante, aquele sempre acaba incorporando atributos desta, ganhando configurações que tendem a negar aquelas mesmas relações (IANNI, 2004, p.125).

As razões profundas pela qual perpassa o crescimento do setor industrial (1914 à 1964) encontram-se na dinâmica assumida internamente reguladas externamente, fazendo com que o desenvolvimento industrial e as atividades agroexportadoras se convertessem numa verdadeira oposição, afinal, nos termos de Marini (2000) o

desenvolvimento industrial autônomo em dado momento do nosso desenvolvimento entrou em choque com os interesses das oligarquias agrárias, cujo modelo de desenvolvimento requeria produção de alimentos para o exterior, latifúndio e agricultura extensiva. Desse modo a atividade industrial que poderia coadjuvar com tal modelo – de modo a não entrar em conflito com os históricos interesses das elites agrárias principalmente pela exigência da reforma agrária que o projeto de desenvolvimento industrial autônomo necessitava – referia-se a uma atividade industrial dependente do setor externo. Portanto, o que se observa a partir de 1956 no Brasil, com Juscelino, é “o fato de que a burguesia brasileira, finalmente, aceitou o papel de sócio menor em sua aliança com os capitais estrangeiros e decidiu intensificar a capitalização, rebaixando ainda mais o nível de vida popular e concentrando em suas mãos o capital disperso na pequena e média burguesia.” (MARINI, 2000, p. 47), fato que, segundo o autor, tem sérias implicações políticas e, complementaríamos, culturais.

Ocorre, portanto, uma radicalização das contradições, sinalizando limitações estruturais, uma delas influi diretamente no regime de propriedades de terras, conforme abordado por Marini.

A primeira se manifesta na crise do comércio exterior, em que se verifica uma tendência constante à incapacidade do principal comprador – norte –americano – em absorver a economia brasileira para atender as importações necessárias à industrialização. A segunda limitação deriva-se do regime de propriedades de terras, que estrangula a oferta de gêneros alimentícios e de matérias – primas requeridas pela indústria e pelo crescimento demográfico urbano, o que além de impulsionar a alta dos preços (que estimula, por sua vez, os movimentos reivindicativos de massas) concentra rendimentos da agricultura em mãos de uma minoria e obstrui a expansão do mercado interno para a produção industrial (MARINI, 2000, p.55).

De acordo com a análise de Ianni (1968), historicamente as rupturas das formas semicoloniais de extração do excedente econômico são marcadas por condições no plano institucional, político e cultural para assegurar a consolidação de uma civilização urbano industrial nos moldes requeridos de desenvolvimento.

A construção das forças hegemônicas no país, portanto, não pode ser compreendida por um simples processo em torno da política, esta construção é altamente complexa e diversificada observada pelas construções de mecanismos ideológicos para adentrar a zona de conflitos, que emergiram sob o real processo de industrialização no Brasil.

Em síntese, a história política brasileira esteve diante de uma formação cultural e política cada vez mais vinculada aos interesses do capital, sem dúvida implicando em novas formas de organização do capital bem como do trabalho e da própria dinâmica assumida pelo Estado<sup>7</sup>, além das estratégias capitalistas ao fortalecimento do projeto hegemônico que nada tinha a ver com um desenvolvimento progressista e nacionalista e que pudessem gerar condições objetivas de emergir uma cultura popular ligada as manifestações dos interesses dos trabalhadores, configurava-se, portanto, por uma conformação do Estado pelas elites conservadoras, persuadidas por meio de vias institucionais desencadeadas no bojo do populismo de Getúlio Vargas, na década de 1940 através da política de massas que consolidou por determinado tempo a complementaridade entre o setor agroexportador e a nascente burguesia industrial.

Neste sentido, a política de massas ressignificou conceitos em decadência de velhos costumes, englobando todas as classes sociais para dentro da reformulação do Estado e mais ainda, acertando os ponteiros para penetrar nas relações de reprodução agrária e urbana. Este processo constituiu uma mediação importante na atualidade, “na medida em que priorizou, apesar da retórica populista, promover o crescimento econômico, mantendo restringido seu papel de promotor do desenvolvimento social e da distribuição de renda – esta postura permanece atualmente, conformando o modelo econômico sob égide do neoliberalismo” (ABREU, 2002, p. 120).

As combinações de interesses entre as classes sociais que compõem o desenvolvimento industrial no país fez parte da “democracia populista” iniciada por

---

<sup>7</sup> Os efeitos produzidos pelos processos de acumulação capitalista diferenciam-se na escala global pelos graus de desenvolvimento político e cultural entre os países centrais e periféricos. Esse processo caracterizou-se sobre os efeitos da radicalização das contradições, dada a impossibilidade real da economia brasileira assimilar esse processo de modo autônomo e alheio aos interesses estrangeiros.

Getúlio Vargas, que posteriormente em 1961 voltaram a dinamizar e adentrar os conflitos de classes no governo de Jânio Quadros marcados pelo bonapartismo<sup>8</sup>.

A combinação dos interesses econômicos e políticos do proletariado, classe média e burguesia industrial é um elemento importante do getulismo. Essa combinação efetiva e tática de interesses destina-se a favorecer a criação e expansão do setor industrial, tanto quanto do setor de serviços. Em concomitância, criam-se instituições democráticas, destinadas a garantir o acesso dos assalariados a uma parcela do poder. Na verdade, criam-se as condições de luta para uma participação maior no produto. Em plano mais largo, trata-se de uma combinação de forças destinada a ampliar e acelerar os rompimentos com a sociedade tradicional e os setores externos predominantes (IANNI, 1968, p. 56).

É, portanto, neste período de maior ênfase do desenvolvimento político no Brasil dado as combinações das forças sociais que impactaram em novas formas de participação de novos sujeitos, via política de desenvolvimento econômico e via política de massas (como visto até o momento neste estudo) internalizando, assim, a força motriz para obtenção de excedente econômico – o assalariado e suas reivindicações.

Nessa perspectiva, as relações sociais presentes no percurso histórico político, econômico e cultural brasileiro que emergiram nesse período, sofreram constantemente mudanças aparentes na realidade, mas que marcaram profundamente as relações de reprodução na sociedade brasileira interligadas ao Estado burguês dependente, através de mecanismos ideológicos á exemplo da política de massas iniciadas em 1945 – no governo de Getúlio Vargas, esta apresenta-se para consolidar bases de uma civilização industrial aliada a manipulação assegurada pelas tradicionais e históricas pactuações políticas levadas ao plano individual, como nos casos dos sindicatos que surgem neste

---

<sup>8</sup> Este termo **bonapartismo** é inspira na pela maneira que Napoleão Bonaparte governou, no modelo Bonapartista, o governante busca construir uma imagem carismática de um representante popular, neste caso Jânio Quadros “representou um ensaio bonapartismo carismático, ungido de legalidade e com marca de progressismo em grau suficiente para obter a adesão de massas, ao mesmo tempo que suficientemente liberado de compromissos partidários para que, em nome do interesse nacional, pudesse arbitrar os conflitos de classe” (MARINI, 2000, p. 29).

período, “[...] os sindicatos e seus dirigentes reduzem-se a instrumentos de manobras políticas às vezes totalmente alheias aos interesses dos assalariados. Ou então, as lideranças operárias e comerciárias são obrigadas a formular uma linha de atuação política congruente, de alguma forma, com os interesses governamentais” (IANNI, 1968, p. 57).

Outro fator que se apresenta de suma importância para sinalizar os traços da cultura política abstraídos pelos proletariados no processo migratório da mais valia – do campo para as cidades – são assegurados pelas condições de submissão e subordinação no mundo rural, estas relações foram elucidadas pelo autor Octavio Ianni, possibilitando a compreensão acerca dos elementos que conformam a política de massas bem como delimitar na investigação realizada um determinado fato, apreendido como produto histórico em busca de desvelar as reconstruções da realidade brasileira.

Com as migrações internas, no sentido das cidades e dos centros industriais – particularmente intensas a partir de 1945 – aumenta bastante e rapidamente o contingente relativo dos trabalhadores sem qualquer tradição política. O seu horizonte cultural está profundamente marcado por valores e padrões de mundo rural. Neste, predominam formas patrimoniais ou comunitárias de organização do poder, de liderança e submissão, etc. Em particular, o universo social e cultural do trabalhador agrícola (sitiente, parceiro, colono, camarada, agregado, peão, volante, etc.) está delimitado pelo misticismo, a violência e o conformismo, como soluções tradicionais. Esse horizonte cultural modifica-se na cidade, na indústria, mas de modo lento, parcial e contraditório (IANNI, 1968, p. 57).

Nesse sentido, podemos considerar que há duas forças agindo no incipiente reivindicatório da classe trabalhadora, uma delas atribui à cultura e às formas de reprodução da mesma um papel decisivo e de rompimento com a velha ordem, configurando-se por demandas cada vez mais concretas na realidade brasileira, marcadas pelas reformas de base, sindicalização rural, estatização crescente da economia, por meio dos movimentos de opinião pública na sociedade, construindo um elo entre a sociedade civil e sociedade política, oportunizadas pela movimentação das forças esquerdistas no país. Todavia, vale ressaltar que os movimentos de massa



insurgentes entre as décadas de 1950 e 1960 fizeram parte da dualidade dos acontecimentos engendrados na totalidade social brasileira, ancorados ao processo de expansão de acumulação do capital, em fase mais estreita dada a relação entre os países centrais e periféricos.

Deste modo, os dilemas desencadeados tanto no plano econômico quanto político foram sentidos na sociedade por meio de uma crise de conjuntura, “em que a economia se vê lançada, e particular a partir de 1962, é um elemento básico do todo. Ela vem acrescentar-se à crise estrutural inerente à forma pela qual, na economia nacional, se estava procurando conciliar o padrão agrário-exportador com a política de desenvolvimento nacionalista e a associação cada vez mais ampla com empresas e organizações internacionais” (IANNI, 1968, p. 131). Esta dissolução dos interesses nacionais no mercado mundial repercutiu em estratégias altamente coercitivas, de dominação extrema, abarcando todos os níveis da vida social reguladas externamente em meio à crise burguesa em fracassar na absorção vertical dos interesses do capital pelos populares bem como em promover a incorporação do Brasil aos dinamismos do modo de produção capitalista monopolista, dada as contradições reais desveladas nesse período conforme sinalizado por Ianni (1968).

No jogo e contradição dos interesses das classes e grupos sociais em luta pelo poder e pela formulação da política econômica, surge necessariamente o padrão de desenvolvimento combinado. E a sua implantação exige a liquidação da democracia populista, como estrutura política nacional, tanto quanto a destruição da doutrina e prática de independência econômica e política. É uma combinação nova entre os setores agrário e industrial, no âmbito da reprodução ampliada do capital (IANNI, 1968, p.55).

A forçada expressão dos projetos em disputas entre as classes sociais antagônicas no campo político e econômico ocasionaram para o governo de João Goulart um verdadeiro nó, não havendo coerência e compatibilidade entre práticas

operário-burguês, em face dessa disjuntiva insuperável<sup>9</sup> acelera a crise econômica e agudiza a luta de classes culminando em um cenário propício para intervenção militar (MARINI, 2000), conforme analisaremos na próxima subseção.

Nesta subseção a investigação concentrou esforços em resgatar as etapas históricas que fecundam o campo hegemônico brasileiro, submetidos dialeticamente a sua processualidade e seu desenvolvimento. A análise pautou-se nas decorrentes correlações de forças operantes pela qual divergem em um primeiro momento os interesses entre o bloco dominante hegemônico burguês, alavancando o percurso da burguesia industrial aliado ao desenvolvimento e expansão do capitalismo em âmbito nacional e mundial - nas décadas seguintes á contra-revolução de 1930, tornou-se, assim, uma verdadeira e concreta força hegemônica, que consiste em reformulações acerca da política e da cultura. Os interesses da elite burguesa são constantemente embutidos nas relações de reprodução, produzindo a subalternidade das demais classes sociais por meio do repasse de sua ideologia exclusivamente burguesa assegurando sua hegemonia perante as classes exploradas.

Neste sentido de qualificar esta investigação em torno da democracia e da cultura política nos Conselhos de Políticas Públicas farei a decomposição dos processos e os acontecimentos políticos, econômicos e sociais que sucederam o Golpe Militar de 1964.

### ***2.1.2 Destituição da contra-hegemonia brasileira***

A perplexidade da sociedade brasileira nos anos seguidos do golpe militar foram cada vez mais agonizantes para as forças sociais que disputavam uma contra-hegemonia no cenário político brasileiro, o que conseqüentemente levaram às

---

<sup>9</sup> De acordo com Marini (2000) a disjuntiva insuperável é alavancada pelos processos históricos em movimento, na qual em 1963, após o plebiscito popular que restaura o presidencialismo, João Goulart busca “obter o apoio operário para a política externa e as reformas de base, de interesse para a burguesia, e conter, ao mesmo tempo, por exigência da burguesia, as reivindicações salariais” (p.89).

mudanças conduzidas pelos processos revolucionários ocorridas nos demais países da América Latina – Chile e Cuba a uma total anulação, desapropriando da classe trabalhadora a construção e difusão de interesses socioculturais, políticos e econômicos, ocultando os reais interesses de classe nas formas de poder tipo fascista e totalitário.

Neste cenário hostil os processos organizativos dos trabalhadores foram constantemente desmobilizados e fragmentados devido à construção de um universo cultural impregnado dos valores e padrões da classe dominante absorvidos pela classe média. Já a militarização política na realidade brasileira não é um fato novo, em alguns momentos históricos os militares surgem como forças decisivas no cenário político em obtenção de controle e principalmente em acelerar os processos transitórios liderados pelas elites brasileiras, “desde meados da década de 1970, um processo de distensão política, os ideólogos da ditadura apelavam à tradição do país, que historicamente concedera às Forças Armadas funções de asseguramento, supervisão e controle em relação aos poderes do Estado” (MARINI, 2007).

Em suma, vale destacar dois fatores que consolidaram o regime autoritário no país: I) a classe média foi decisiva quando apoiou as soluções autoritárias em meio às forças sociais combativas nesse período, esta sentiu-se ameaçada pelas conquistas das classes populares (principalmente no plano econômico e social). A urbanização e a industrialização multiplicaram as oportunidades em vários setores da economia (no comércio, nos serviços, na burocracia pública civil e militar, etc.), a crescente aliança da classe média com os interesses das classes dominantes, não escondem as ambições reais dessa classe, que sem dúvida busca sua ascensão social. II) o poder político instaurado na ditadura militar fortaleceu as ambições da burguesia interna reguladas e operacionalizadas pelas forças externas, na qual a burguesia brasileira, finalmente, aceitou o papel de sócio menor em sua aliança com os capitais estrangeiros, tal como referenciamos com Marini (2000).

Para Fernandes (1986) o que engendrou o processo de intervenção militar no Brasil para além de uma explicação pautada no econômico, trata-se da movimentação

histórica dos acontecimentos e fatos que revelam uma determinada natureza, da sociedade ou da cultura embutidas no processo.

O que temos é uma incapacidade crônica, que não é intrínseca à burguesia, mas que nasce das relações da burguesia com a forma dependente do desenvolvimento capitalista, com a prepotência e a insensibilidade do imperialismo diante dos sócios menores da periferia e com as forças sociais secretadas pelo modo de produção capitalista e pela organização social, cultural e política correspondente, quaisquer que sejam as circunstâncias históricas envolvidas (FERNANDES, 1986, p. 10).

A coalização das classes dominantes foi resultante do descontentamento acerca das conquistas populares e principalmente um enfrentamento da não efetivação da reforma agrária no país, na qual as forças do campesinato acirravam e expandiam em todo o território brasileiro a luta pela terra, lideradas pelo movimento popular - as Ligas Camponesas. Nesse sentido, de estagnar e pulverizar os interesses de classes e destituir a contra-hegemonia em percurso, a ditadura correspondeu a uma ratificação do compromisso de 1937, entre a oligarquia latifundiário-mercantil assegurando o avanço do capitalismo no país através da política de “interdependência”.

Na tentativa de desobstruir na realidade brasileira a tomada da contra-posição do percurso agrário, vale destacar algumas transformações no mundo rural diretamente ligado ao campo político e cultural dada as relações de produção inseridas e posteriormente estabelecidas pela industrialização via capitalismo, elevando o agricultor a assalariado, definindo novos rumos para essa realidade no campo.

[...] a mudança da situação que favorece o aparecimento de fatores e condições jurídicas e políticas nas tensões surgidas com os proprietários das terras. Em certo sentido, está em curso a proletarianização do trabalho agrícola. Ou melhor, encontra-se em andamento uma nova etapa no processo de transformação do agricultor em assalariado. Para novos contingentes de lavradores (de várias categorias) coloca-se o problema de vender a sua força de trabalho, em algum lugar. [...] a politização dos trabalhadores rurais ocorre no momento em que as relações de produção se tornam relações do tipo capitalista, Neste instante, os valores comunitários e

patrimoniais já não tem mais condições de sustentação; ou ao menos de predomínio (IANNI, 1968, p. 84)

As contradições advindas do capitalismo sem dúvida são elementos de maior conflito que situa as relações sociais em exclusivamente relações de produção embasadas no excedente econômico, o colapso destas relações suscitaria um novo ordenamento para o capital e uma nova composição de poder. A ditadura, contudo, “conseguiu promover, pelo terror, um novo equilíbrio entre as forças produtivas” (MARINI, 2000, p.94).

No plano econômico a gradativa vinculação entre o Brasil e o imperialismo norte-americano racionalizou a tomada arbitrária do poder. “Trata-se de agudização da lei geral de acumulação capitalista, isto é, da absolutização da tendência ao pauperismo, que leva ao estrangulamento da própria capacidade produtiva do sistema, já evidenciada pelos altos índices de ‘capacidade ociosa’ verificados na indústria brasileira mesmo em sua fase de maior expansão” (MARINI, 2000, p.97).

A instauração da ditadura militar pôs fim ao processo de transição iniciado na década de 1930, visando um modo de adequação das nações latino-americanas em produzir em escala mundial, integrando a acumulação capitalista de modo dependente, as combinações acerca dos elementos ideológicos marcados pela militarização e pela cultura concentram nesse sentido esforços de organização e mobilização em torno de recursos neutralizando a ação consciente dos sujeitos, conformando a coerção em qualquer espaço e setor da sociedade (FERNANDES, 1986; IANNI, 1968).

De fato, a ditadura militar atendeu seus objetivos<sup>10</sup> propostos pelo qual as forças transitórias em decadência do regime ditatorial, ou melhor, o esgotamento das formas

---

<sup>10</sup> Na obra de Octavio Ianni, o golpe de Estado de 1964 foi a “operação político militar destinada a efetivar os seguintes objetivos: a) Afastar o risco da tomada de poder pela esquerda; ou por grupos de nacionalistas exaltados, adeptos da política externa independente e da doutrina do “Brasil Potência”.b) Controlar as consequências negativas da inflação, restaurando o seu caráter de técnica de poupança monetária forçada (inflação de rendimentos) e liquidando os mecanismos (política de massas) que a fazem funcionar como inflação de custos. c) Reintegrar o Brasil no sistema capitalista mundial (a ‘Civilização Ocidental’), segundo as determinações da estratégias baseada na geopolítica, formulada com fundamento na hegemonia dos Estados Unidos e na hipótese da futura guerra total. d) Finalmente (e em

antidemocráticas para ascensão do capital mais uma vez é conduzido predominantemente pela classe burguesa brasileira devida sua participação ativa na operação militar aliado às forças externas.

## **2.2 Democracia representativa e os espaços de controle social**

Neste momento do estudo farei algumas considerações acerca das ações e disputas da sociedade brasileira nos processos de redemocratização desencadeada nas décadas de 1970 e 1980. Tanto o modelo repressivo quanto a enclausura política no período do regime militar articulados nacionalmente e externamente pelo imperialismo norte-americano processou sua dominação sob novas formas para obtenção do excedente econômico, sem dúvida tais forças foram significativas para compreendermos a democracia vigente no país.

O distanciamento entre as formas repressivas pactuadas no golpe militar de 1964 dá lugar a reconstruções e reformulações ideológicas - em longo prazo, presentes na atualidade – para a lógica neoliberal embutida nos processos democráticos no campo político, econômico e cultural em toda a América Latina, bem como sentidas mais fortemente na década de 1990 no cenário brasileiro. A burguesia e o imperialismo nos anos de ditadura militar alocavam e reiteravam fórmulas eficientes e perversas para perpetuar bases sólidas para a acumulação de capital no processo de transição com fim do regime militar. “Por isso, a “crise da ditadura” constitui uma chave para a descrição e a interpretação do que está morrendo no Brasil. Tanto quanto o que está nascendo” (FERNANDES, 1986, p. 10).

Com relação aos processos transitórios que resultariam em uma *Nova República*, o sociólogo Florestan Fernandes faz sua crítica ao produto dessa transição, na qual revela com clareza os interesses do capital que prevalecem na atualidade no modelo democrático sendo constantemente diluídos através de ideologias ligadas aos grupos dominantes. Seu objetivo com tal crítica é “penetrar um pouco no âmago dos símbolos equívocos, dos gestos vazios, da palavra oca e, também do sentido de continuidade que

---

síntese), restaurar a integridade e a integração dos poderes políticos e econômico, parcialmente dissociados na vigência da democracia populista” (1968, p. 159 – 160).

se estabeleceu entre a ditadura e a república que saiu de seu ventre” (FERNANDES, 1986, p. 11). Nesse sentido analisa que para o continuísmo do modelo de desenvolvimento em curso (dependente e conservador das estruturas políticas e culturais) a ditadura não seria desmantelada, “ela serviria de guia a uma democratização *sui generis*, que sairia das entranhas do regime, como sangue do seu sangue” (Idem, p. 19)

É sob esse signo que a “Nova República” se cruza com a existência do homem comum. *Ela não rompeu com o passado, remoto ou recente. Não combateu de frente a ditadura. Contornou-a e prolongou-a.* Nasceu de seu ventre e foi batizada em sua pia batismal. O Colégio Eleitoral tinha de ser o seu berço e, também, seu leito de morte. A retórica empolgou a sua defesa, através da indústria cultural de comunicação de massas e da ação rasteira dos políticos profissionais. (...) O governo que sucede à ditadura nasce marcado por sua ineficiência e impotência. Ele procura avançar na direção do “mudancismo”, mas as mudanças que ele apregoa envelheceram e se esvaziaram depois de mais de 20 anos de calamidade ditatorial. Ele busca alianças populistas mas é manietado por seu conteúdo ambíguo e por suas impulsões conservadoras. *Ele quer mobilizar o apoio popular, mas o faz desmobilizando a prática democrática dos vários movimentos populares. Portanto, confunde cooptação com democracia.* (FERNANDES, 1986, p. 20, grifo nosso)

Para Fernandes (1986) a democracia à brasileira, sob tal signo, é marcada por uma fraqueza e um imobilismo que contribui à continuidade do pacto conservador que lhe deu origem. Nesse sentido defende que “a democracia é uma realidade histórica a conquistar” (Ibidem, p. 30). É sob essa perspectiva, de vazio de sentidos político-cultural-emancipatórios que compreendemos a democracia que se construiu no Brasil a partir de 1988, na qual os Conselhos de Políticas Públicas foram regulamentados como instâncias de participação da sociedade civil. A partir desse marco questionamos: os espaços dos Conselhos efetivamente têm potencial para ressignificar a democracia brasileira? A cultura política presente nesses espaços pode transcender o “pacto conservador” referenciado por Fernandes (1986)?

Ao discorrer sobre a “questão da democracia”, apesar de reconhecer a materialidade do processo supracitado bem como o peso do passado, Fernandes

(1986) analisa que a democracia não é uma questão abstrata ou ideal meramente, mas está em disputa no seio da luta de classe. Em suas palavras:

O que está em jogo é a capacidade das classes possuidoras, sob a forma periférica e dependente do capitalismo monopolista (o que associa inexorável e inextricavelmente as formas “nacionais” e “estrangeiras” do capital financeiro), de manter, reproduzir e ampliar sua supremacia social e sua hegemonia ideológica e política sobre as classes subalternas, em geral, e as classes trabalhadoras, em particular. O reverso dessa relação sem mistérios aparece na necessidade histórica dessas classes de subverter tal situação, o que não depende apenas de seus interesses e da consciência que tenham alcançado em relação a estes. Resta saber se o desenvolvimento capitalista confere aos despossuídos, assalariados e oprimidos meios específicos de organização e de luta para ameaçar a supremacia burguesa e solapar o monopólio burguês do poder político estatal. O combate a um nefando regime ditatorial e à sua “forma democrática” de autocracia burguesa (era-lhe inerente certa democracia restrita, uma democracia dos mais iguais perante a República institucional) embaralhou as ideias e os sentimentos políticos, difundindo uma confusão generalizada a respeito da democracia como *valor em si* e como a “única saída” que poderia unir gregos e troianos, burgueses e proletários, opressores e oprimidos. (FERNANDES, 1986, p. 50).

Deste modo a redemocratização no país está inscrita no modelo de *transição pelo alto*<sup>11</sup> tal como referenciado anteriormente por Fernandes combinando uma dialética entre ocultação e abstração de condições objetivas geradas pelas classes populares, as elites dirigentes vem gradativamente alocando as reivindicações da população organizada bem como na adesão dos investimentos do capital sem delimitar área de atuação perpassando a esfera pública e privada. Seriam os Conselhos, nesse marco, instâncias responsáveis pela valoração da democracia, rumo à construção de outro pacto social?

---

<sup>11</sup> Conceito gramsciano utilizado na obra de alguns autores brasileiros para estabelecer uma crítica dos processos em transformação e ou transitórios da sociedade destina-se as formas nas quais os processos insurgentes populares são conformados pelos interesses elitistas e antipopulares, faz parte da noção de “revolução passiva” elaborado pelo pensador A. Gramsci (COUTINHO, 2000).



Às questões já colocadas somam-se a novas questões. Prosseguindo nossa análise, importa referenciar o contraditório e duvidosamente democrático processo constituinte brasileiro.

De partida cabe destacar momentos relevantes das discussões que estiveram presentes nas Constituintes, iniciadas no ano 1986, para estabelecer novos ordenamentos político, econômico, social e, sobretudo cultural. Nesse sentido, as tendências que esboçaram a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) são sentidas até os dias atuais na sociedade brasileira. Segundo análise de Fernandes (1988) trata-se de uma figuração para legitimar a transição lenta, gradual e segura da democratização, processo que na contramão dos interesses das classes subalternas gestou uma verdadeira Constituição desigual e contraditória. O que se abrigou na Constituição de 1988, foram razões conhecidas ligados a nossa historia brasileira, a “burguesia nacional e comunidade internacional de negócios apostavam numa democracia ritual, dentro da tradição dos povos do mundo capitalista periférico” (FERNANDES, 1988, p. 158).

O produto destas relações comedidas nos processos de transição da sociedade, a própria Constituição de 1988 é mais contraditório ainda, embora tenham repercutido na sociedade em avanços das liberdades individuais e coletivas, e dos direitos sociais, remetem uma difícil realidade que reforçam formas excludentes e subalternizadas á nação. O produto final, portanto tornou-se glorioso na visão romântica de democracia para alguns e altamente rentável para outros, tendo em vista que não deteve um caráter de alterações profundas em melhorias para grande parte da população, mas sim conformou um modelo de democracia burguesa ampliada, aberta, pluralista e dinâmicas (FERNANDES, 1988).

O cenário manteve-se montado, sugesta a modificações desde que não acarretam em alterações estruturais que modifiquem a estrutura das classes sociais. Os espaços de controle social – os conselhos surgem da contradição entre visibilidade política em torno de problemas sociais vivenciados pelas camadas populares da sociedade e a institucionalização dos mesmos. Considerando, assim, a importância de articular as demandas da sociedade civil numa direção e redefinição em torno de uma nova cultura política embasada nas lutas sociais indissociado aos espaços que compõe

suas vivências, sua inserção, sua cultura, seus valores, de modo que estes passam a assegurar práticas moldadas ao real significado de democracia, conforme compreendidos por Marini (2007)

Na América Latina, falar de democracia implica, como pressuposto necessário, colocar o tema da sua capacidade para a autodeterminação, ou seja, desenhar suas metas em liberdade, atendendo primariamente às exigências dos seus povos. [...] o conceito de democracia está expressando hoje, na consciência dos povos e no discurso dos seus dirigentes, a atenção às necessidades mais urgentes, a superação das condições de superexploração e miséria em que vivem os trabalhadores, a edificação de uma sociedade que, ao basear-se no respeito à vontade da maioria, coloque os interesses desta como critério prioritário de ação. Nessa perspectiva, a luta pela democracia é a luta contra a dominação e a exploração de muitos por uns poucos, é a luta por uma ordem social tendente à justiça e à igualdade, é, em suma, ali onde se torna mais definida a luta pelo socialismo, pouco importando os qualificativos que a ele se acrescentem ou os prazos que se estabeleçam para a sua consecução (MARINI, 2007).

A partir de tal compreensão, a relevância de uma contraposição nos espaços de controle social alertaria para as reais e concretas desigualdades de classes, os impactos da democratização, nesse sentido, por meio da interlocução feita pelos conselhos levariam a uma manifestação mais justa acerca das decisões, em torno das reais demandas da população brasileira, descentralizadas entre as esferas: municipal, estadual e federal.

Nessa perspectiva os conselhos se vinculariam a uma linguagem própria que implica na movimentação constante e imparcial do controle social, legitimando e operando os processos de mudança na sociedade em busca da democratização necessária, na superação da cultura política que conforma e oprime as demandas reais sentidas pela população.

O conceito de sociedade civil no Estado burguês emerge com o processo de socialização da política, na qual para Gramsci este conceito “é formado precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das

ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revista, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.” (COUTINHO, 1999, p.127).

O aporte teórico do percurso histórico orientado através das múltiplas determinações tanto dos modos de produção capitalista quanto engendrado nos processos socioeconômicos e político-culturais na construção da democracia na America Latina, nos colocam várias interrogativas quanto às possibilidades de tal democracia e quanto à inserção dos Conselhos nesse marco. Importa considerar que a democracia que se constitui no Brasil pós-1988, bem como a institucionalização do espaço dos Conselhos e os entraves e avanços em mais de 20 anos de existência desses espaços deram origem a novas disputas no cenário político brasileiro, resultado da unificação das lutas sociais visando articulação das mesmas para dentro e fora dos conselhos, buscando assim, estratégias dos diferentes grupos e segmentos sociais para exercerem o controle social sob o ordenamento público e privado nas quais transitam os serviços e as políticas públicas. Embora não haja uma atuação plena desse exercício apresentando limites e dificuldades em incorporar temas específicos e, sobretudo em instituir uma “vontade coletiva” para além dos interesses privados-corporativos, para Gramsci esta construção de ordem social é pautada nas necessidades objetivas e históricas, conforme aprofundaremos a análise a seguir com elementos empíricos os quais pela mediação da cultura política nesse espaço buscam problematizar à natureza contraditória dos conselhos.

### **3. PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL: DEMOCRATIZAÇÃO PELAS VIAS INSTITUCIONAIS?**

Nesta seção serão analisadas as condições reais e objetivas dos Conselhos em torno de assegurar e garantir políticas públicas, particularmente em nossa análise, na área de assistência social, através dos espaços de controle social estruturados sob as formas de participação paritária entre membros vinculados à esfera governamental e membros vinculados à sociedade civil. Portanto, nesta seção trata-se de explicitar os elementos das análises realizadas nas seções anteriores em torno dos processos democráticos vigentes na sociedade latino-americana de modo geral e brasileira de modo particular, atentando para reconstrução do objeto a partir de mediações teóricas sobre a cultura política e participação social.

Deste modo, primeiramente será realizada a contextualização e compreensão do cenário político e contraditório no qual surgem os Conselhos, delineadas na subseção 3.1, passa-se na subseção 3.2 para a apresentação das análises empírica desta pesquisa. A pesquisa foi realizada através de entrevista estruturada favorecendo uma análise qualitativa devido à complexidade e particularidades da realidade, embora se perceba elementos que definem uma metodologia *quali-quantitativo* que permite “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (RICHARDSON, 1999, p. 80).

Para Minayo (2004) as pesquisas qualitativas têm uma intencionalidade mais profunda acerca dos processos realizados para desvelar o objeto a ser estudado, esta

intencionalidade consiste em trabalhar “com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variável” (MINAYO, 1994, p. 22).

Para a construção dessa pesquisa qualitativa foi elaborado um *roteiro sugestivo* (Apêndice 1) para compor a pesquisa empírica aplicado nas entrevistas, contendo perguntas abertas e fechadas junto ao instrumento de coleta de dados foi solicitado para cada participante a confirmação de sua contribuição e participação através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 2) sendo este lido pelo pesquisador e assinado pelo participante da pesquisa, conforme exigência do Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos – CEPESH, órgão que foi submetido o projeto.

A amostra consistiu em quatro conselheiros governamentais e quatro conselheiros não governamentais, este universo é composto por trinta e dois conselheiros entre titulares e suplentes que compõe o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Florianópolis. A intencionalidade da amostra foi justamente abarcar a paridade legalmente constituída nos conselhos. A participação dos sujeitos envolvidos foi realizada através de sorteio de modo aleatório, no caso da escolha dos representantes da sociedade civil, houve uma preocupação em abordar na pesquisa todos os segmentos que compõem a sociedade civil no CMAS, ou seja, foram entrevistados dois representantes dos segmentos dos trabalhadores, um representante do segmento do usuário e um representante de entidade assistencial.

As entrevistas foram previamente agendadas sendo realizadas no CMAS, no campo de estágio do pesquisador - no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis (CMI) e nos locais de trabalho de alguns profissionais, sendo executadas após liberação do CEPESH obtida em início de novembro, houve também duas recusas de conselheiros em participar, representantes governamentais, o que não prejudicou a pesquisa já que os mesmos foram substituídos por outros representantes governamentais, respeitando a paridade proposta no projeto de pesquisa.

Algumas análises que serão apresentadas através da transcrição das entrevistas também serão ilustradas por gráficos para melhor aproveitamento dos dados coletados.

### **3.1 Participação no controle social: elementos para análise**

O contexto histórico que deu origem aos Conselhos no Brasil pode ser compreendido por meio de uma movimentação dialética e de contradições marcantes em face de intensa disputa de participação no cenário político na penosa transição da ditadura à redemocratização. A institucionalização dos conselhos teve como marco legal a Constituição de 1988, com a proposta de promover uma fusão entre sociedade civil e sociedade política assegurando a descentralização de poder decisório acerca da elaboração, avaliação, monitoramento e fiscalização da gestão pública, construindo um espaço de práticas que levariam a um real e efetivo controle social fortalecendo o amadurecimento da democracia da sociedade como um todo.

Cabe destacar que os Conselhos de Políticas Públicas não se configuram como uma instância “nova” nas relações entre o Estado e a Sociedade Civil, de acordo com Teixeira (2000) a origem dos conselhos ocorreu em três direções distintas ilustradas por condições históricas e organizativas de algumas sociedades. A primeira é um elemento altamente político na qual ocorre a organização dos movimentos revolucionários que é, ao mesmo tempo, aparato de poder e sistema alternativo de representação, a exemplo os Conselhos de Comuna de Paris. Na segunda direção os conselhos são instâncias de poder nos lugares de trabalho, estes estiveram presentes em muitos países europeus, denominados “conselhos operários” e posteriormente para os “conselhos de fábrica” e “conselhos populares” almejando alterações na base de classes, restringindo-se a particularidade de cada país. A terceira é uma direção que permite uma interação analítica com conceito que se pretende evidenciar nesta investigação, os conselhos atuando como órgãos deliberativos de controle social transitando entre esfera pública e a privada, estes surgem nos países capitalistas “como arranjos neocorporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse

e reduzir conflitos distributivos. Surgem também como grupos de pressão em demandas relacionadas ao consumo e uso de bens coletivos” (TEIXEIRA, 2000, p. 100).

Nesta configuração, particularmente da terceira direção, estão inscritos os Conselhos que analisamos nesse trabalho, no bojo do processo de redemocratização no Brasil, tal como o analisamos na seção anterior. Agora nos cumpre analisar a materialidade em maior ou menor grau do exercício democrático nos espaços de controle social haja vista que o “ponto de contato entre sociedade civil e a sociedade política, entre o consenso e a força, é a conformação do que se denomina opinião pública: quando deseja iniciar uma ação pouco popular, o Estado, de forma preventiva, cria a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil” (GRAMSCI, 2002 apud BARBOZA, 2008, p. 487).

A caracterização dos Conselhos tanto de políticas públicas quanto de direitos de um segmento específico, em espaços autônomos resultam em mecanismos supostamente democráticos e de intensa participação popular colaborando para a ampliação de debates e discussões da sociedade como um todo. Nessa perspectiva que foram criados e legitimados pela sociedade civil, os Conselhos não apenas confrontariam um espaço de apropriação no processo das reproduções das relações sociais, mas principalmente confrontariam concepções filosóficas mais abrangentes e aderentes à realidade, fortalecendo a disputa hegemônica, conforme mencionado por Teixeira (2000).

Apesar das diferenças de contextos históricos e estruturais construídas, alguns elementos importantes podem ser definidos como essenciais à organização dos conselhos: uma base social concreta; representantes desta base com mandato vinculado e revogável; exercício de funções legislativas e executivas. Trata-se de organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional. Facilita a transparência dos atos e decisões e, ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas (TEIXEIRA, 2000, p. 101).

A cultura política existente nos conselhos podem desencadear distintas formas. Uma delas pode ser vislumbrada por meio da aproximação do sujeito à política pelas vias democráticas (legitimada sob um contexto maior de lutas em todo o continente) como parte do percurso histórico, a participação política se expressa a partir de suas demandas reais e concretas, por sua vez o Estado é aberto e influenciado por formas múltiplas de participação no âmbito individual (opinião pública, voto, protesto) e coletivo. Nesse sentido, as atividades públicas desempenhadas pelos Conselhos abarcam uma cultura política operando os diversos setores na sociedade contribuindo para uma ruptura com práticas autoritárias e corporativas da participação política, deste modo, contribuem para o aperfeiçoamento e compreensão crítica acerca dos processos democráticos qual faz parte.

Por outro lado, cabe também considerar, no que se refere à relação da sociedade civil com o Poder Executivo, que a transformação dos movimentos sociais em prestadores de serviços e executores de diversos programas sociais dos governos provoca ambigüidades na relação dos mesmos com os governos e, em alguns casos, sinais visíveis de perda da autonomia política desses sujeitos, ou de reposição de uma cultura política de tutela, de mistura de interesses públicos e privados.

Ao questionar se os Conselhos de Políticas Públicas são, efetivamente, uma institucionalidade pública democrática e participativa, Teixeira (2000) tece algumas considerações acerca das limitações políticas e culturais que ainda permeiam o campo de ação desses espaços.

De acordo com o autor, primeiramente é importante destacar que tais canais constituem espaços públicos autônomos baseados no sistema representativo, ou seja, cidadãos e usuários em geral têm direito a participação, porém não a voto; referido poder é dado a entidades organizadas e constituídas que os representam, evidenciando que “sua composição (dos conselhos), ainda que representativa, é restrita a setores específicos da sociedade.” (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Teixeira (2000) considera ainda que por ser uma institucionalidade criada pelo ente governamental, sua instituição não acontece de forma natural e própria dos



mecanismos de fortalecimento da sociedade civil, mas pela obrigatoriedade de criação a medida que a liberação dos recursos está vinculada a esta exigência.

Outra consideração importante refere-se ao que denomina participação cidadã. Na atualidade é possível perceber que o evidente descrédito no sistema político e a crise das instituições democráticas não culminaram em formas alternativas de associativismo civil ou maneiras mais expressivas de ação dos sujeitos. Soma-se a essa conjuntura a ausência de incentivo do Estado à participação, bem como a falta de uma política informacional que oriente as massas acerca de seus direitos e deveres como cidadãos em uma sociedade democrática.

Destaca-se também, relativo à prática política no âmbito dos Conselhos situações onde são reproduzidos processos similares aos que ocorrem em outras instâncias do sistema representativo, a saber: má aplicação de recursos, polaridade de informações, autoritarismo e clientelismo dos representantes da sociedade civil na relação com os representantes governamentais. Nessa perspectiva, a representatividade é apontada pelo autor como um grave problema, em virtude dos conselheiros ainda recorrerem a posturas pessoais, distanciando-se cada vez mais da base política, das comunidades e caindo em exercícios burocráticos cotidianos, corrupção e afastamento sistemático das reais necessidades da população.

Todavia, essas considerações sobre os entraves à democratização dos espaços dos Conselhos não eliminam suas potencialidades. Teixeira (2000) aponta algumas possibilidades no âmbito dos conselhos:

[...] é preciso enxergá-los como uma etapa para a reforma do Estado não apenas em termos institucionais e administrativos, [...] mas também no sentido de introduzir uma nova cultura, uma nova racionalidade que leve o sentido de público para além das regras e procedimentos formais e rompa com a tradição patrimonialista e clientelista de nossa administração. Isso não quer dizer que os conselhos já promoveram estas mudanças, mas sim que podem constituir um passo importante para disseminar esta cultura de tratamento de demandas e de alocação de recursos através do debate e da interlocução e negociação entre os atores relevantes. (TEIXEIRA, 2000, p. 110)

O reconhecimento e a importância da participação de novos sujeitos nos acontecimentos políticos bem como da própria socialização da política, consiste em alterações político-culturais profundas e de ações cada vez mais coletivas, tendo em vista a necessidade de construção de uma nova cultura política, de reconstruções ideológicas desses novos sujeitos, devido ao alto grau de condensação de ideologia organizadas historicamente e organicamente pelas elites brasileiras no intuito de assegurar a vigência do padrão dependente de acumulação e a subalternização das massas.

Este movimento, portanto, altamente político e cultural na concepção de Gramsci enaltece a sociedade civil pela qual a compreensão da cultura é peça fundante dessa relação, a cultura é um instrumento que favorece a(s) disputa(s) na sociedade como um todo, a ideologia nessa perspectiva emerge “ligada a uma certa unificação das supra-estruturas em torno dos valores históricos do conhecimento e da cultura. O pensador italiano é, sem dúvida um materialista; seu materialismo, porém, tem uma feição peculiar: está permanentemente atento para a importância da criatividade do sujeito humano, para o poder inovador dos homens, tal como se expressa nas criações culturais”(KONDER, 2002, p. 107).

Portanto, apesar de se constituírem em espaços contraditórios, nossa análise não pretende desconsiderar esses espaços que muito embora se insere dentro das estratégias do pacto conservador, tal como descrito por Fernandes (1986) e esboçado na seção anterior, são também respostas às reivindicações da sociedade civil organizada no sentido da maior participação na esfera pública. Assim entendidos, analisamos que os Conselhos podem expressar através das demandas e das reivindicações, redefinições e socialização das ações à sociedade, que se manifesta e se mobiliza, no entanto operando sob a realidade concreta, ou seja, sofrem também as inflexões da conjuntura político-econômica e do movimento sócio-cultural que lhe é correspondente – que no Brasil da década de 1990 foi refém do neoliberalismo e nos primeiros anos do século XXI assiste ao aprofundamento da dependência sob bases financeirizadas e novas contradições a partir de um governo de coalização das classes dominantes capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores.

A trajetória dos Conselhos na história política brasileira concentra-se em uma natureza contraditória e obviamente muito relacionada com o movimento político e cultural da sociedade, de modo que seus avanços também estão relacionados com a construção de uma “cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública” (TEIXEIRA, 2000, p.108).

Na atual quadratura histórica os Conselhos têm exercitado o papel político de exercer o controle social em quaisquer esferas (municipal, estadual e federal), recriando formas de atuação dentro dessa mesma sociedade, fomentando relações que ora são vivenciadas pela minimização cada vez maior por parte do Estado em detrimento e esvaziamento das políticas públicas e ora vivenciadas pela garantia de direitos sociais ainda num patamar inferior do que sugere a política social em si, devido às condições deficitárias de infra-estrutura e suporte administrativo na grande maioria dos conselhos. Nessa perspectiva a construção de instâncias deliberativas de controle social privilegia a disputa, abastecido por diferentes culturas, que convivem e norteiam o sentido das práticas sociais, éticas e políticas dos sujeitos envolvidos abarcando toda a sociedade.

Tais processos organizativos e participativos sugerem uma clara definição desse(s) sujeito(s) como parte de um processo maior, para além de uma esfera representativa apenas, mas levando em conta sua contribuição para reprodução ou construção de uma determinada cultura política, ou seja, falar de cultura política nos conselhos expressa uma vinculação de interesses, de demandas da população, de um convívio de uma classe social, de comportamentos e valores compartilhados, que se traduzem em ações coletivas.

Neste debate sobre os conselhos e cultura política a relação entre Estado e sociedade civil não é fator secundário da análise, deve ser entendida como peça fundamental para compreendermos os reais processos e movimentação que operam de fato ações voltadas ao controle social. A cultura política que se constrói ao longo da trajetória tanto dos conselhos enquanto estruturas permanentes quanto das relações que se estabelecem por meio da participação cada vez maior da sociedade civil, por outro lado, conseqüentemente, implica em uma atuação cada vez mais “interessada” do governo, no sentido de defender seus interesses, em busca de conformar determinado

segmento ou classe social, conforme o percurso histórico sinalizado nas seções anteriores.

Para abordarmos de modo empírico os aspectos e elementos elencados nesta subseção, bem como a processualidade histórica apresentada nas seções anteriores, serão apresentados as análises das entrevistas.

### **3.2 Análise da cultura política no CMAS- Florianópolis**

Nesta subseção não será problematizado algo novo apenas serão qualificadas as discussões teóricas iniciadas anteriormente por meio dos resultados da pesquisa empírica, restabelecendo um ordenamento de idéias no plano investigativo do presente trabalho que só podem ser explicitadas por ações concretas da realidade. Segundo Konder (2008: 42) “a gente depende, em última análise da prática – especialmente da prática social – para verificar o maior acerto do nosso trabalho com os conceitos (e as totalizações). A teoria nos ajuda fornecendo importantes indicações. Em relação à totalidade dialética recomenda-se que prestemos atenção ao ‘recheio’ de cada síntese, quer dizer, às contradições e mediações concretas que a síntese encerra”.

Portando, a seção será distribuída em dois momentos que se relacionam entre si, devido o grau de complexidade pela qual transitam as relações sociais no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Florianópolis - esboçadas na seção 3.1 - em busca de elementos e práticas que conformam ou fomentam uma cultura política no CMAS. No item 3.2.1 serão apresentadas os desafios e dificuldades do CMAS de exercer o controle social, pelas quais emergem elementos constitutivos para análise para adentrar o tema sobre cultura política. No segundo momento – seção 3.2.2, a interpretação dos dados incidirá nas condições objetivas e reais de efetivar a participação no Conselho o que requer um olhar para as condições e configurações dessa participação embasadas no modelo democrático representativo, também será oportunizado na discussão a visibilidade, como é concebida a política de assistência social no município de Florianópolis, pela qual o conjunto destes elementos relacionam-se com o todo.

### **3.2.1 Análise da cultura política e participação no controle social**

As formas de participação social nos Conselhos bem como de atuação dos mesmos são preconizados por meio de dispositivos legais, no caso dos Conselhos de Assistência Social originou-se por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Anexo A) que entrou em vigor no ano 1993 (que no decorrente ano foi consolidada pela Lei n. 12.435/2011), a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Florianópolis foi através da Lei n. 4958/1996 revogada pela Lei n. 8049/2009 (Anexo B), que dispõe sobre o CMAS, o Fundo Municipal de Assistência Social, bem como sua composição atual. Teixeira (2000) em sua análise sinaliza a dinâmica assumida pelos Conselhos de Políticas Públicas na atualidade, caracterizado pelo autor por nova institucionalidade no país em observância dos processos organizativos em torno da democracia.

Trata-se efetivamente de órgãos públicos de natureza *sui generis*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário, mas referenciado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos. O que lhes dá especificidade é talvez sua composição. Embora definida em lei, ela é constituída geralmente numa conferência ou fórum em que estão representados pela sociedade civil e o governo. No caso dos Conselhos de Saúde e Assistência Social, as representações dos usuários, prestadores de serviços e profissionais da área estão definidas em lei, com exigência de paridade entre a representação do governo e da sociedade civil (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Toda essa movimentação dos Conselhos enalteceu a participação da sociedade nos processos decisórios na gestão pública. A reformulação do Estado, pós Constituição de 1988 em termos de participação política desencadeou novas formas de inserção do sujeito e de articular as necessidades do mesmo abarcando a totalidade da vida social.

Para analisarmos o significado real e compartilhado no espaço do CMAS, a primeira pergunta teve como finalidade aproximar esta relação entre conceito e prática,

para em seguida realizarmos possíveis mediações entre outras questões que serão abordadas, a pergunta foi: *O que é o Conselho Municipal de Assistência Social?*

*“É uma instância deliberativa regulamentada a própria constituição já prevê que tem que ter o controle social, hoje a primazia do governo com controle social e participação da sociedade civil então o conselho é instância paritária desse controle, governo e sociedade civil construindo as políticas públicas” (Conselheira A).*

*“É um ente público onde discuti políticas públicas da assistência social á nível municipal, que é paritário no caso, representação do governo e representação da sociedade civil” (Conselheiro F).*

As respostas de todos os conselheiros salientaram a paridade do Conselho, conforme as falas dos Conselheiros A e F. Ainda nessa questão, o CMAS também foi instrumentalizado como interlocutor das demandas e reivindicações da sociedade como todo, asseguradas principalmente pelas ações da sociedade civil.

*“Então assim, o conselho seria uma porta de entrada pra sociedade civil através de forma legal ela estar buscando não só direitos, mas a maneira de ver também da população. Seria um veículo de chegada da população, poder chegar e buscar o que ela acha que é, na verdade têm muitos direitos violados, o conselho seria mais uma porta de entrada pra sociedade civil [...] como ele paritário de forma igual eu vejo que é importante tem os dois lados da situação, tem o lado sociedade civil, tem o lado dos não - governamentais, e tem o lado dos governamentais, para que possa ser balanceado” (Conselheira B).*

*“[...] ele é uma maneira de reivindicar os interesses da sociedade, do usuário, da sociedade civil, quer dizer que possa através do conselho ter o seu direito garantido, então o conselho é uma parte fundamental pra gente conseguir conquistar os direitos dos usuários, o conselho é uma forma de reivindicação mais correta pra gente alcançar nossos objetivos” (Conselheira H).*

Com relação ao caráter deliberativo e de órgão fiscalizador altamente relevantes e fundamentais na estruturação organizacional do Conselho, engendram os processos democráticos estabelecidos na Constituição de 1988, objetivando assim, tanto a efetivação da política social no município quanto à utilização e aplicação de recursos públicos alocados em convênios com as entidades que prestam serviços de caráter assistencial estiveram presentes nas falas nas Conselheiras C, D e E.

*“[...] conselho trabalha muito em função dos conveniamentos, das entidades que propõe realizar os serviços assistenciais pra suprir o que o governo não faz, então como o conselho ele tem mais essa função de fiscalizar essa parte do que feito pelas entidades ele acaba realmente fazendo o trabalho, conselho trata de estar inscrevendo as entidades para que elas tenham um funcionamento tal como previsto na política pública de assistência social” (Conselheira C).*

*“É um órgão de deliberação e estudo, discussão e deliberações né, da assistência social, da política de assistência social, ele é composto por organizações não-governamentais e governamentais e usuários, criado para realmente discutir, fiscalizar e deliberar sobre a política de assistência social, uma instancia totalmente pública, órgão fiscalizador também, se ele fiscaliza ele pode fiscalizar a si próprio né, ele é um ganho na política de assistência social” (Conselheira D).*

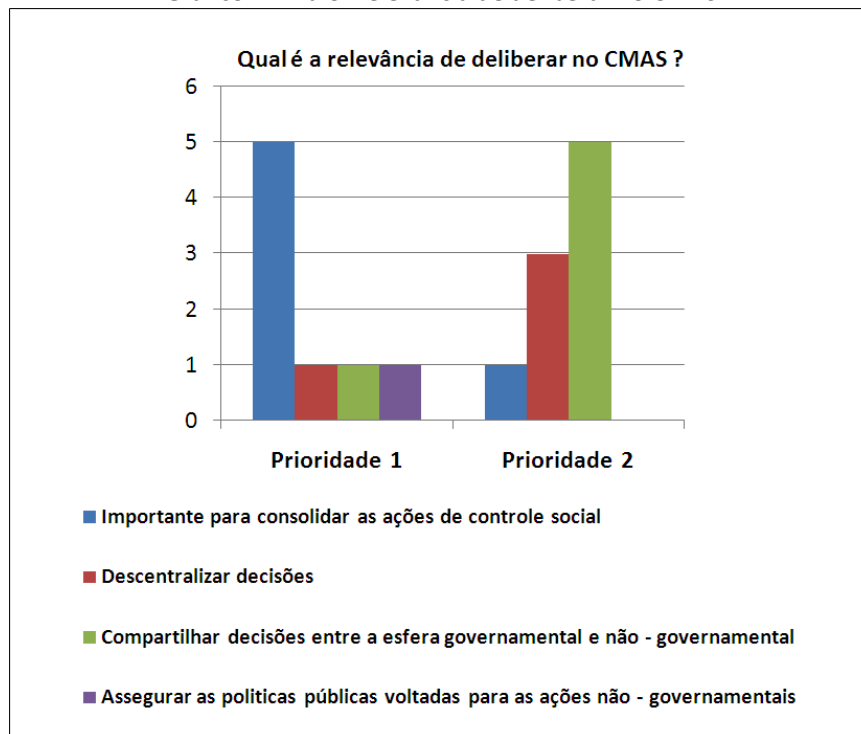
*“É o conselho que organiza a rede socioassistencial, ele delibera sobre os recursos municipais, ele emite resoluções, normatiza a política, ele delibera, ele é um conselho autônomo, ele tem poder de deliberar e aprovar resoluções. Nisso faz com que se organize a própria política municipal de assistência social” (Conselheira E).*

Vale salientar que está dinâmica abarca os processos contraditórios ampliados e embutidos no modelo democrático vigente, visto que os interesses públicos reorientam e reorganizam partes da esfera privada, mecanismos que surgem à complementaridade da Proteção Social asseguradas pelo Estado, corroborando com a cidadania passiva expressa por Abreu (2008).

Temos assim, as bases de uma cidadania passiva – abstratamente universal – ordenada em sua origem por uma cidadania ativa, fundada na desigualdade fática e na identidade real, substantiva e particular dos proprietários como classe. Para aqueles que possuem os meios de garantir sua “independência”, o Estado não só se apresenta como guardião dos seus direitos, mas se realiza como expressão objetivada de uma explícita comunidade de interesses, cujos membros são reconhecidos como constituintes do poder estatal e dele participam como cidadãos ativos. (ABREU, 2008, p. 58).

Outro elementos que consiste nesta análise pode ser vista no gráfico 1, pela qual destaca-se a relevância de deliberar no CMAS, escolhidas pelo argumento prioritário de avaliação de cada conselheiro.

**Gráfico 1 - Maior relevância de deliberar no CMAS**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

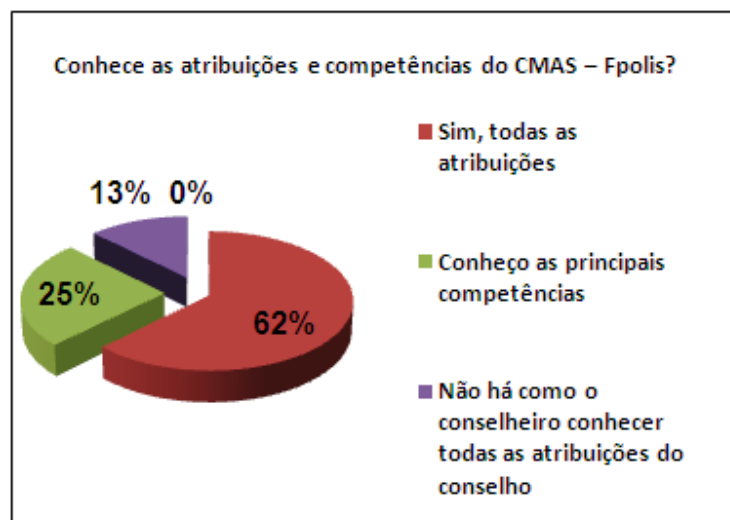
Os dados organizam o significado aparente do conjunto de funções distribuídas no Conselho, bem como de ordenamentos que regulamentam as políticas sociais na



sociedade resultando nas formas assimétricas de gestão pública, apontadas na linha verde em ambos os campos de prioridade.

O entendimento e conhecimento acerca das atribuições e competências do CMAS pelos conselheiros também foram abordadas, ilustradas no gráfico 2, pela seguinte questão:

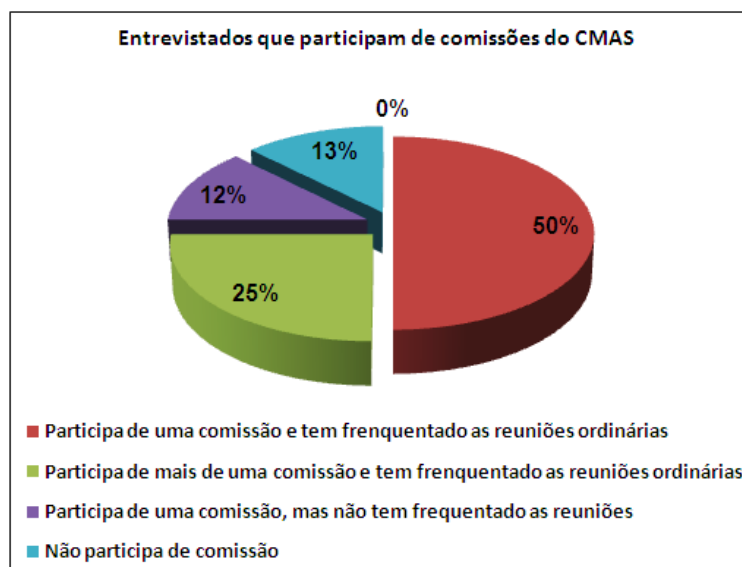
**Gráfico 2 - Conhecimento das atribuições competências do CMAS pelos conselheiros**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

Deste modo, constatou-se que 87% dos conselheiros entrevistados conhecem as competências e atribuições do CMAS, se não todas as principais. Tal apontamento pode ser atribuído pela inserção em comissões do próprio conselho, sinalizados no próximo gráfico:

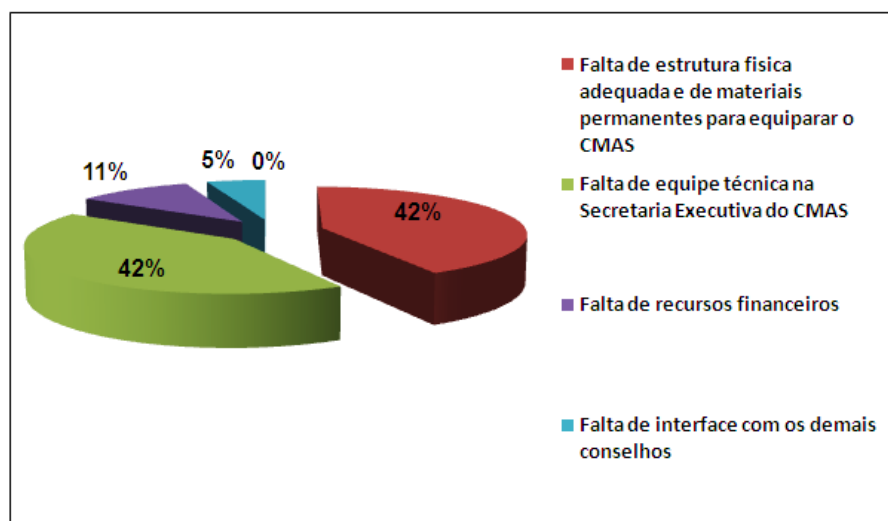
**Gráfico 3 - Participação nas comissões**



**Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.**

Em dois momentos da entrevista os conselheiros atribuíram às comissões a partir de um campo prático de inserção do entrevistado, sendo estas articuladoras das demandas dos usuários e responsáveis pelas ações de controle social, pela qual “a função de controle não implica numa postura reativa. Exige uma posição pró-ativa, no sentido de promover ações propositivas com instrumentos legais para o exercício de controle social ou outros que possam ser criados” (Teixeira, 2000, p.109), embora as condições materiais e objetivas para serem desempenhadas as atividades nas comissões permanentes do CMAS são pauperizadas e deficitárias, conforme mostra o gráfico 4, relacionam-se à desafios e dificuldades a serem enfrentadas pelo CMAS, pelo qual tal compromisso do poder público municipal em fornecer subsídios materiais e concretas para funcionamento e estruturação dos Conselhos Municipais integra um ordenamento maior dessa realidade.

**Gráfico 4 - Dificuldades para que o conselho contemple suas atribuições e competências**

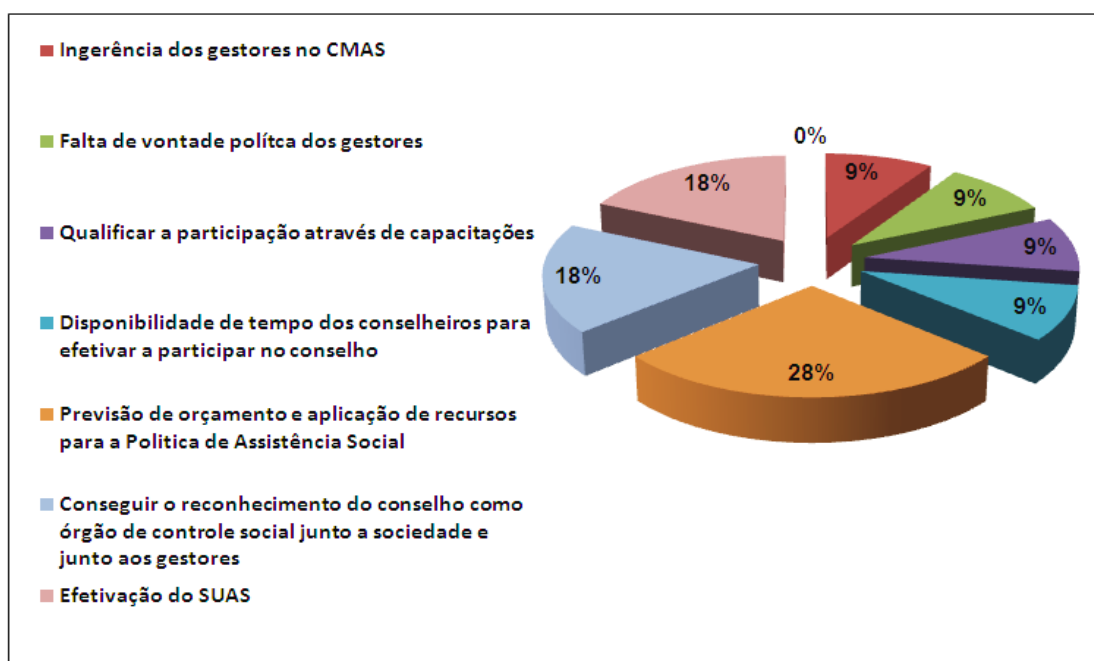


Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

Da análise do gráfico 4, vale ressaltar que a pergunta realizada aos conselheiros foi aberta, podendo assim, serem apontados não apenas uma dificuldade. Deste modo, os 42% apresentados no gráfico que sinaliza a falta de estrutura física adequada e de materiais permanentes, e os 42% que corresponde à falta de equipe técnica integrar a Secretaria Executiva CMAS, foram entre as demais respostas, as dificuldades que estiveram presentes na fala de todos os conselheiros, vistas como igual carência que prejudica a execução das atribuições e competências deste Conselho. A descentralização entre as esferas: federal, estadual e municipal da gestão pública, são elementos a serem analisados, pelo qual esta relação tem acarretado o sentido inverso, inoperando soluções para as demandas reais do conselho ou em demais espaços públicos, pelo qual o Poder Público Municipal remonta elementos que desmobilizam e atomizam o percurso reivindicatório alcançados em momentos anteriores recentemente regulamentados.

O gráfico 5 complementa esta realidade apresentando os desafios vivenciados pelo CMAS dada por essa pauperização na gestão pública.

**Gráfico 5 - Desafios para que os conselhos contemplem suas atribuições**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

Os dados mostraram que 28% dos desafios apresentados pelos conselheiros, a previsão de orçamento e aplicação de recursos para a Política de Assistência Social, bem como materializar um percentual a ser estabelecido à esta Política Social, são os desafios presentes hoje pelo CMAS, destacado pela da Conselheira A.

*“[...] na verdade nos não queremos ter o poder, na verdade nos queremos que as coisas se efetivem de acordo com as leis, eles aprovam as leis e nós na hora de aplicar as leis é isso que a gente vê é um desafio grande, sempre justificam que a questão é que nos impede da gente avançar é a questão do orçamento, então orçamento para a assistência social é ínfimo é irrisório e não avança” (Conselheira A).*

Os conselheiros consideram que as lutas nos espaços públicos de discussão, como Audiências Públicas e Fóruns são alternativas de espaços para consolidação dos direitos sociais e enfrentamento das constantes tentativas de desmonte por parte do Poder Executivo, já que as leis não existem como letra morta, mas como correlação de forças que dentro das institucionalidades democrático-representativas tem ínfimo potencial de mudança. Tal aspecto remete à análise de que inseridos nesse modelo de

democracia os Conselhos de Políticas Públicas acabam, reconhecidamente pelos próprios conselheiros, um tanto engessados, nesse sentido tal modelo sugere muito mais a acomodação de conflitos e a conformação das demandas de grande parte da população que não usufrui do seu direito, sendo postergada a correlação de forças para outros espaços, sugerindo novos mecanismos de disputas como Audiências Públicas, Fóruns e reuniões ampliadas, referenciado pelas das Conselheiras A e H.

*“[...] chamando a população para participar, também das reuniões plenárias ta, de audiências publicas, agora a gente ta promovendo e criamos a frente parlamentar isso foi uma mobilização dos conselheiros da sociedade civil junto com o fórum, praticamente hoje nos já temos uma sistemática de audiências publicas a gente apresenta nos fóruns e nas plenárias do conselho algumas demandas que devem ser trabalhadas no conjunto, oque que a gente faz leva para uma discussão publica chamando todos os atores é claro que tem alguns que nunca participação” (Conselheira A).*

*“[...] essas demandas são articuladas no fórum de políticas publicas, a gente faz articulação lá e também através agora da frente parlamentar, que foi implantada e foi uma reivindicação que a gente conseguiu, então são dois meios de articulação no fórum de políticas publicas e na frente parlamentar, a gente articula e traz para o conselho para ser discutido em plenária né, geral” (Conselheira H).*

Esta relação entre gestores municipais e sociedade civil conformadas historicamente pela má redistribuição e ordenamento de recursos públicos, bem como pela mescla entre o público e o privado, abarcam os pretensos processos democráticos como um todo, deste modo também exercem sua influência nos Conselhos, conforme já mencionado, pelos quais o que está em jogo na participação institucionalizada e representativa nos Conselhos são realidades distintas que não logram consensos e nem mesmo consolidam ações de controle social, como veremos nas próximas falas através da pergunta: *A partir dos espaços oportunizados pelo CMAS (plenárias,*

*reuniões, visitas, entre outras atividades) qual é o seu olhar para as relações entre sociedade civil e esfera governamental?*

*“[...] é a questão que deveria ser vista sim, o peso da sociedade e governo juntos estarem decidindo, mas as vezes a gente enfrenta algumas dificuldades como por exemplo, está a frente da mesa diretora o próprio secretário como nós já tivemos em vários momentos que o próprio gestor do fundo aprovando as contas dele próprias então isso é muito é uma coisa que a gente tem que estar [...] diferente quando tem os movimento sociais que se manifestam muito mais, com mais autonomia quando tem a presença de um representante da sociedade civil, mais aberta e quando o governo centraliza, isso perde também o protagonismo do próprio usuário, dos próprios funcionários que estão ali pra defender – são do governo – mas estão ali pra defender as políticas publicas, ele se retrai, se inibe, até medo mesmo de sofrer alguma retaliação, a participação fica prejudicada” (Conselheira A).*

*“Claro que tem negativamente, tem sempre ainda briga entre interesses, isso na verdade continua tendo, mas essa uma questão que eu acredito que deve melhorar” (Conselheira B).*

*“Eu acho que a sociedade civil participa e o governo não. O governo só vai participar dos espaços que o CMAS proporciona quando ele dirige o conselho quando ele não dirige ele não tem interesse nenhum, é claro, por isso que eu digo que a dificuldade de por em prática, não dá pra consolidar as coisas nesse conselho, porque há muito interesse, quando o governo é favorável de qualquer esfera municipal, estadual e federal, seja favorável a política de assistência social [...] Então eu acho que quando o governo é favorável a isso, quando o governo não é como o nosso na capital aqui, totalmente comprometido com a precarização do trabalho, comprometido politicamente porque não investe em serviços públicos, não investe na política pública, quando eles vão participar das instâncias? Não participam e quando participam é pra vir realmente votar contra, nas plenárias nos projetos que as pessoas comprometidas com o coletivo e com a sociedade querem encaminhar, aí eles vem votar contra” (Conselheira C).*

*“É complicado né, existe uma desconfiança geral da parte não-governamental com a governamental, existe uma desconfiança geral de que como se nós fossemos os lobos maus e todo o restante a sociedade civil são os cordeirinhos né, existe isso dentro das plenárias, das avaliações dos projetos e programas, na prestação de contas [...] eu vejo que o conselho ele*

*não fiscaliza a política pública, em nenhum momento, pode ver em nenhum programa tem a fiscalização do conselho principalmente da assistência social, eles querem conselheiros de gabinete, que ficam aí investigando papeizinhos de pagamento, ordem bancária, esse tipo de coisa” (Conselheiro F).*

As respostas oscilaram entre uma simbólica importância por representantes governamentais e não-governamentais sem revelar os conflitos que permeiam essa relação, no entanto contrasta com falas principalmente dos Conselheiros A, C e F explicitando o tencionamento e os divergentes interesses na sociedade que repercutem na instância de controle social. O sentido das disputas torna-se por vezes necessárias para conformar e assegurar mecanismos restritivos ao acesso dos direitos sociais à população, este movimento remonta formas antigas de estreitamente e enforcamento do percurso político da classe subalterna, seja aprisionando-o aos espaços regulados, seja pela ingerência do Estado nesses espaços fingindo incorporar interesses de movimentos políticos da sociedade civil mascarando seus próprios interesses que são interesses de classe, como nos casos dos sindicatos, mencionados na seção 2.1, esvaziando o campo político, social e cultural das lutas de classes. Todavia, para tanto se concentram em práticas promovidas para assegurar as relações de reprodução tipicamente capitalistas por meio de uma cultura política que exerce hegemonia historicamente consolidada na sociedade brasileira desde o séc. XIX. Deste modo, acentuam-se as contradições que engendram os processos democráticos, como vistos nos Conselhos sujeitos a um ordenamento político e sobretudo cultural do modelo econômico burguês ligados a lógica neoliberal. Conforme caracterizado por Teixeira (2000):

Do ponto de vista político, apesar da estratégia de descentralização dos últimos governos inscrita como preceito constitucional, a prática dos Conselhos tem se mostrado desordenadas e contraditória à medida que os encargos sociais do Estado foram transferidos mas manteve-se centralizada a distribuição dos recursos para os projetos sociais, que são fragmentários e muitas vezes dependem de convênios e contrapartidas de ente federados. Com a política de ajuste fiscal, os recursos dos municípios foram reduzidos por

mecanismos centralizadores como Fundo de Estabilização Fiscal, situação que a recessão agrava ao diminuir substancialmente as transferências de verbas [...] A cultura política que prevalece no setor público é ainda clientelista, patrimonialista e autoritária. Os agentes governamentais não aceitam qualquer possibilidade de partilha do poder e desrespeitam as deliberações dos Conselhos dificultando a prestação de contas e interferindo indevidamente na sua composição com a nomeação de membros não escolhidos pelas entidades da sociedade civil. (TEIXEIRA, 2000, p. 113).

A cultura política na verdade esteve presente em diversos momentos das entrevistas, conforme desvelado até o momento. No entanto foi perguntado aos conselheiros duas questões sobre o tema nas seguintes formas: *Acredita que haja uma cultura política favorecida neste espaço? Qual é a relevância ou irrelevância dessa cultura para os processos democráticos no conselho e na sociedade?*

As respostas oscilaram em grau de forças nas quais são constituídas e diluídas uma cultura política ligada à participação social, principalmente nas falas de conselheiros que representam a sociedade civil, oportunizando um debate maior e crítico diante da realidade, sem eximir um percurso político e cultural que não se esgota na contemporaneidade e nem no Conselho.

*“Aqui existe a cultura do contra [...] tem a cultura da hipocrisia, a cultura do atraso, porque na verdade os conselhos é paritário pra que haja uma solução pras dificuldades, não é pra disputar espaços, não é pra dizer eu to certo e tu é errado. Você atrasa todo o movimento da própria política e do próprio município, que não avança, não existe a fiscalização, não existe acompanhamento, existe só picuinhas de gabinete” (Conselheiro F).*

*“É o processo educativo, tem que estar buscando outro enfrentamento, é uma construção e aos poucos a gente tem que ter e conciliar esses espaços [...] participação da sociedade civil está avançando nesse sentido de socialização da política, mas na hora de buscar o recurso que é difícil. Depende muito da organização que a sociedade civil e os movimentos sociais consolidam, a gente não vê assim que há uma vontade política espontânea do governo, não há é tudo sobre pressão[...] A relevância é essas conquistas que a gente faz, dá importância que a sociedade civil tem de estar decidindo as coisas e não do governo decidir,*



*tem que ser uma construção coletiva dos munícipes estar engajados nesses vários espaços e eles estarem manifestando, eles serem protagonistas, dizendo o que eles precisam pra comunidade” (Conselheira A).*

*“Culturalmente eu acho ainda que o conselho ta sempre se renovando né, e as culturas a gente acha precisaria estar passando de um para o outro, eu acho que na medida que tu vai talvez capacitando melhor o conselheiro, no sentido de se empoderar do conhecimento, que eles venham do segmento dele fortalecido frente essa representação, que é o espaço de fórum ou se eles vem através do representante de usuários, isso ainda são coisas que ainda ta se construindo” (Conselheira E)*

*“Sempre tem uma cultura política envolvida, sem querer a gente acaba tendo que usar um pouco de política, entender como é que a política funciona, pra que as coisas aconteçam. Eu acho assim, cada conselheiro tem que acabar tendo um envolvimento político não digo partido, entender como é que a política funciona pra poder também cobrar” (Conselheira H).*

*“Acho até que tornaria relevante dependendo da maneira de como se analisa, o que a gente não pode ser na verdade é ser político-partidário, mas assim a gente não pode puxar ou determinar alguma coisa em prol de um interesse específica, agora na verdade quando você ta trazendo uma cultura para contribuir para o bem maior, também coletivo, acho que isso é proficiente, eu não vejo nenhum problema” (Conselheira B).*

Deste modo, as iniciativas desempenhadas pela sociedade civil oportunizadas nos espaços de controle social surtem efeito nas demais esferas da sociedade desde que reformuladas e atreladas a um percurso amplo de participação e não restritivo e atomizado pelas vias institucionalizadas, como nos casos de Conselhos conforme relatados pelos entrevistados. A expressão autônoma da sociedade civil, no entanto, são elementos que contribuem e favorecem um movimento maior de condensação nos processos políticos de modo a protagonizar o cenário, quando explorados por meio de um projeto político capaz de romper com a conformação cultural e histórica diante das contradições impostas sobre a realidade concreta. Nesta direção da análise o que

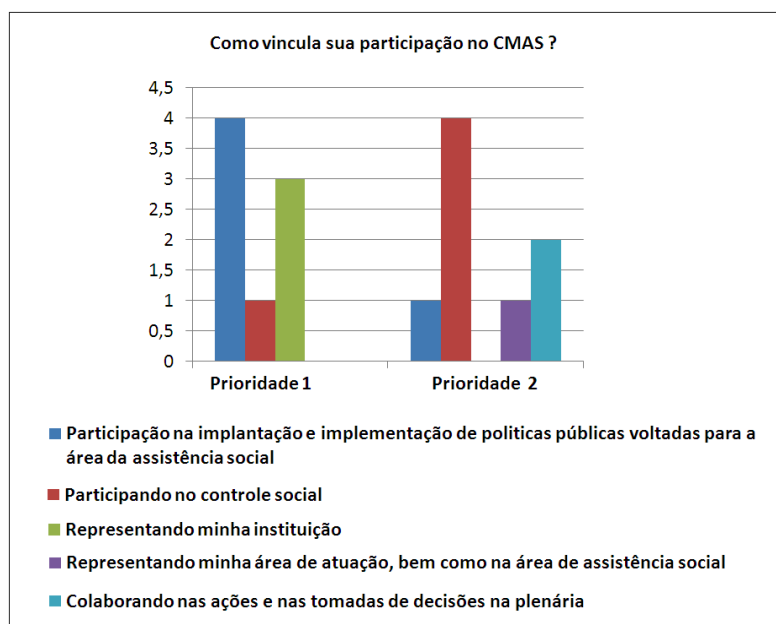
podemos compreender é que este duplo sentido que expressa a realidade incessante e ao mesmo tempo altamente contraditória reflete o campo sócio-estrutural e histórico cultural já analisado nas seções anteriores, não somente dá lugar à hegemonia burguesa, mas também restitui um percurso histórico importante que por ser tão arraigado faz sentido também para as frações que integram as classes populares, calcados ainda, por mediações específicas e pontuais e deslocados da totalidade, devido as contínuas formas ideológicas que soam como vozes de poder abarcando a totalidade da vida social.

### ***3.2.2 Participação na Assistência Social***

A participação no âmbito dos Conselhos de Políticas Públicas neste estudo já foram submetidas à análises mediadas pelas contradições embasadas nos dados empíricos dessa realidade, nesse sentido farei alguns apontamentos que conflituam as reais formas de participação destes conselheiros bem como relacionadas as particularidades da política de assistência social ainda refratárias em seu ordenamento maior devido a recente implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) entre outras condicionalidades inseridas na lógica neoliberal.

As Conferências de Assistência Social nos últimos anos tem consolidado avanços em torno da política de assistência social nas esferas municipais, estaduais e federal pela qual tem se destacado com relação as demais áreas por conceder interlocução direta com a sociedade civil, e que conjuntamente tem trabalhado as demandas expressas na realidade. Deste modo, os mecanismos de interlocução são destinados aos espaços representativos de controle social, que conforme desvelado pelo percurso investigativo desta pesquisa tal mecanismo não se efetiva e tão pouco opera em um sentido único de interesses, ou seja, de interesses coletivos. Podemos examinar os distintos interesses vinculados à prática dos conselheiros através do gráfico 6:

**Gráfico 6- Como o conselheiro vincula sua participação no CMAS-Florianópolis por ordem de prioridade**



**Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.**

A leitura desse gráfico nos traz elementos que configuram a prática desempenhadas pelos conselheiros. Cada conselheiro pode escolher até duas opções de respostas, sendo necessário destacar o prioridade qual vincula sua participação no CMAS, foi expressiva a vinculação da participação na implantação de políticas públicas voltadas para área da assistência social, com maior destaque na prioridade 1. Na prioridade 2 participando no controle social obteve maior número de respostas. Outro dado de relevância na qual aparece como prioridade 1, três conselheiros representantes governamentais vincularam sua participação no CMAS como representando minha instituição. Deste modo, revela uma dicotomia ainda não superável nos espaços de controle social, sobre uma adesão pautada em interesses seja eles da esfera governamental muitas vezes vinculada ao gestor, órgão empregador, ou seja, por interesses individuais que desfavorecem a construção de consensos.

No entanto, as formas de participação têm limitantes claros para alguns conselheiros, principalmente os que exercem uma profissão, apontaram como sendo

um grande desafio (percentual de 9% apresentado no gráfico 5) para os trabalhadores dispor de tempo para dar conta das atribuições de conselheiro, identificando a participação como sendo extremamente relevante para que o CMAS contemple suas atribuições e competências, mas por vezes prejudicadas. Os depoimentos das conselheiras governamentais sinalizaram uma sobrecarga quando da atuação nos dois espaços, pela qual profissionalmente atuam em serviços e programas na área da assistência social.

*“[...] eu penso que nós os governamentais é uma grande dificuldade é o tempo porque realmente os serviços ocupam muito da gente, é uma das dificuldades e o um desafio que eu penso que é inerente é que o gestor tenha esse olhar e que possibilite a inclusão de mais técnicos que possam participar no conselho, que disponibilizem tempo pra esses técnicos pra estarem participando mais das discussões das plenárias, enfim, participar do conselho como um todo. Eu até disponibilizo, mas os técnicos estão cheios de serviço, então eu acho assim disponibilizar tempo para que pudesse contar como carga horária, como tempo de serviço, que eles fossem para lá e pudesse contar como carga horária, o que não dá para fazer hoje, se eles pudessem participar era eventualmente ou em horários fora de seu horário de trabalho, nesse período, aí é complicado, a pessoa que trabalha oito horas como é que vai pra lá. E seria bastante rico que os técnicos participassem mais, pra entender a dinâmica” (Conselheira G).*

A análise da conselheira reforça a precária estrutura que não implantam de fato os serviços, muito menos absorvem novas concepções acerca do ordenamento e funcionamento destes serviços preconizados pelo SUAS, devido que ações “estão voltadas para o desenho da política residual, descolada do contexto econômico e de trabalhos pautados pela racionalidade técnica ou legal, com o objetivo de mascarar seu papel na seara do atendimento às necessidades humanas e sociais” (COUTO, 2010, p. 164).

*“Da minha participação assim, eu vejo que ainda não consigo trabalhar atuante no conselho como deveria estar. Na verdade a gente tem uma demanda muito grande, assim fora e cada vez que a gente se depara ou até em plenárias e tudo. Então assim, não consegue ser*

*atuante, exatamente por isso, porque você tem uma demanda muito grande fora, os desafios e dificuldades que o conselho tem, são os mesmos desafios e dificuldades que nós esfera governamental temos, equipe técnica, falta na verdade, é um pra tudo, então assim, quando eu saio à coisa acumula, quando eu saio a coisa não acontece, além de ser um desafio do conselho, é um desafio pra nós enquanto técnico, volta de novo aquela situação que eu falei sobre a política visibilidade, a questão do entendimento, do conhecimento do que é a política para ser analisada com um foco diferente, na verdade como direito, a partir do momento que tenha como direito, equipada, dar condições de trabalho para o técnico” (Conselheira B).*

Na fala da Conselheira B referencia a Assistência Social como direito, bem como acompanhada de concepções conservadoras que subsidiam as práticas em torno dessa política, revela um paradoxo pela qual a “assistência social como política da área da Seguridade Social incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera as heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira” (COUTO, 2010, p. 162).

*“Uma dificuldade é o conselheiro ter tempo pra estar participando, porque ele não vai participar de uma plenária uma vez por mês, requer participar das comissões semanais, visitas, análises do documento, de vários estudos né, então requer tempo e esse profissional não tem esse tempo todo é bem complicado, tem momento assim que é muita coisa, o conselho de assistência social tem muitas atribuições né, e muito trabalho, então eu acho que o conselheiro deveria ter um dia por semana, não uma vez por mês, a gente até faz isso por é de relevância, sexta a tarde tem que estar lá, mas também tenho que estar aqui, então eu venho de manhã pra de tarde estar lá, sobrecarrega o profissional porque se trabalha dobrado, é de relevância no seu horário de trabalho estar lá mas o comprometimento com meu trabalho também é muito grande [...] os dois tem uma importância igual” (Conselheira D).*

Esta avaliação da participação dos conselheiros trabalhadores do SUAS retoma a discussão em torno do compromisso dos gestores em efetivar as práticas num plano concreto pela qual soma-se a resultados efetivos para o próprio percurso da Assistência Social no município, deste modo, é de extrema relevância a participação de técnicos representando a esfera governamental, a realidade apresentadas pelas conselheiras se

contrapõe á uma perspectiva ampliada e revalidada constantemente nos espaços dos Conselhos restringindo as ações interventivas melhoradas e qualificadas que logram da movimentação dialética entre sua atuação no Conselho e no trabalho. Essa realidade, no entanto, reforça um compromisso assumido pelos gestores em fragmentar e assegurar uma cultura política atrelada ao conformismo, esvaziando a representação governamental nos conselhos de diferentes maneiras, neste caso por meio de uma inserção subalternizada do trabalhador, atingindo á “singularidades” que este modelo capitalista econômico periférico processualiza na realidade.

Na realidade, a redução da cidadania à subjetividade do agir conforme os desejos e valores ‘singulares’, indeterminados e com a sociabilidade reduzida ao senso comum, longe de ser uma afirmação do princípio da emancipação do indivíduo sobre o princípio da regulamentação imposta exterior, ela é promotora da alienação absoluta e do total estranhamento entre o indivíduo e a totalidade social. Reduzida à subjetivação e ao descompromisso, essa suposta cidadania libera os detentores dos meios de comunicação e de realização social de qualquer contrapoder ou constrangimento público e societal que passam a agir apenas conforme suas conveniências (ABREU, 2008, p. 322).

Diante dos pontos sinalizados pelas conselheiras nota-se uma problemática inserida num ordenamento estrutural político, econômico e cultural muito mais amplo examinadas por Abreu (2008) que prejudica e desfavorece a implantação e implementação dos serviços públicos quando relacionadas à sua totalidade, o gráfico 7 referente a avaliação da política de assistência social feita pelos conselheiros explora esta relação que integra o sentido de disputa para a consolidação da mesma.

**Gráfico 7 - Avaliação da política de assistência social**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

A caracterização da política de assistência social ainda é marcada pela visão assistencialista e de despesa pelos gestores municipais, conforme as falas das Conselheiras A, B e G.

*“Nova, ainda ta engatinhando, a política tem muita coisa pra ser, precisa ter um pouco mais de visibilidade perpassa por toda a esfera governamental também, boa vontade política, a assistência social é vista ainda, em muitos momentos ela é vista ainda muito como despesa, na verdade assim, como uma coisa que só saí, não tem um retorno [...] a assistência social sempre foi confundida com assistencialismo, fazer com que a população entenda isso a assistência como política, como direito, que ela possa brigar enquanto direito e não como assistencialismo, então isso ainda ta muito ligada a questão do voto, muito ligada a questão de política” (Conselheira B).*

*“Ela é uma política nova, mas ela já evolui muito, eu sou de um tempo onde a política de assistência social era terra de ninguém ou nós éramos o primo pobre, sempre tava aclopada a saúde, a habitação e hoje finalmente nós temos a nossa secretaria própria, os governos*

*anteriores, os gestores também pensavam a política de assistência social como uma política menor, de menor relevância e hoje a política vem trazer, o que ela traz de novo? O direito, a garantia do direito” (Conselheira G).*

Para Yasbek (1993), esta compreensão é perpassada pela cultura política conflitante da realidade principalmente dessa parcela da população que acessa os serviços sócioassistenciais, que através do elemento político histórico da constituição das classes burguesas negam a identidade social dos subalternos e pertencimento a uma classe.

*“[...] do ponto de vista político, as intervenções no campo político da política social e, particularmente, na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e a formação de redutos eleitorais” (YASBEK, 1993, p.41).*

Nessa direção, são constantes as tentativas de pertencimento ligado à repressão de quem opera os serviços e de oprimido dos que necessitam dos serviços, deturpando as concepções que evoluíram no campo das políticas sociais, mas que opera nas formas individuais de conceber o indivíduo e suas necessidades (COUTO, 2010). Conforme esboçado pelos Conselheiros F e A.

*“[...] na minha avaliação a assistência social o quanto menos se precisa da assistência social mais o município é desenvolvido não é? Mas eu acho que o grupo como um todo não vê assim, que a assistência social é financiamento, financiamento, é mais benefícios, benefícios [...] não funciona como sistema único, esse que é o problema, apesar da implantação tá sendo de 2009 pra cá, mas ainda não existe essa formação de sistema único, existe bastante deficiência nesse sentido” (Conselheiro F).*

*“[...] o que dificulta é isso não tem o entendimento da assistência social então eles vem com uma formação diferenciada sem um entendimento de a assistência social é uma política pública de direito eles acham que eles podem continuar fazendo como se fosse ainda daquelas características de dar uma cesta básica no momento que a pessoa precisa que não é uma ação*



*continuada, eles não entendem que tem que transformar a realidade das pessoas [...] sempre justificam que a questão é que nos impede da gente avançar é a questão do orçamento, então orçamento para a assistência social é ínfimo é irrisório e não avança.[...] não se valoriza a assistência social como política pública, que não é só criar as instalações, não, tem que ser construção própria e tudo ta preconizado, nos já temos já as normativas do CNAS do próprio MDS que colocam como assistência social agora de forma unificada e não cada governo fazer da sua forma como acha, a política tem um sistema único como o SUS tem, hoje o SUAS tem aprovado na nova lei orgânica de assistência social que ele tem que ser viabilizado e implementado nos municípios, mas não há vontade política dos governantes não tem” (Conselheira A).*

Esta avaliação acerca da política de assistência social impacta nas relações intrínsecas ao conjunto das contradições que sustentam esta realidade, não exclusiva do município, mas generalizada por meio das relações de reprodução inseridas na ótica neoliberal que reforçam a subalternização sinalizando limites estruturais e de má distribuição de renda, de serviços, entre outras demandas que expressas na realidade.

Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas, o que indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil. (BEHRING, 2007, p. 73).

De acordo com citação de Behring (2007) podemos situar a empiricidade dos dados a partir das avaliações dos conselheiros B, F e G, principalmente na fala da representante governamental, Conselheira B que sinaliza o ponto de vista que obstaculiza a absorção real das demandas pelos serviços socioassistenciais.

Deste modo, a condução política na sociedade permanece muito mais ligada às formas políticas partidárias rebatendo para a sociedade civil em condições sociais pouco estáveis e de vulnerabilidade, pela qual a política de assistência social como um todo ganha sentido oposto, como visto na fala do Conselheiro F, que reforça uma definição de esvaziamento da política social em si, delimitando seu campo de atuação para anular uma compreensão favorável e distributiva para necessidades que não são

individuais, mas sim abarca grande parcela da população, ou seja, o maior grau de desenvolvimento econômico no modelo capitalista e monopolista remonta a Seguridade Social como formas de assegurar elementos mínimos necessários para sustentação da política econômica assumida no país, dada sua inserção periférica diante de uma acumulação dependente.

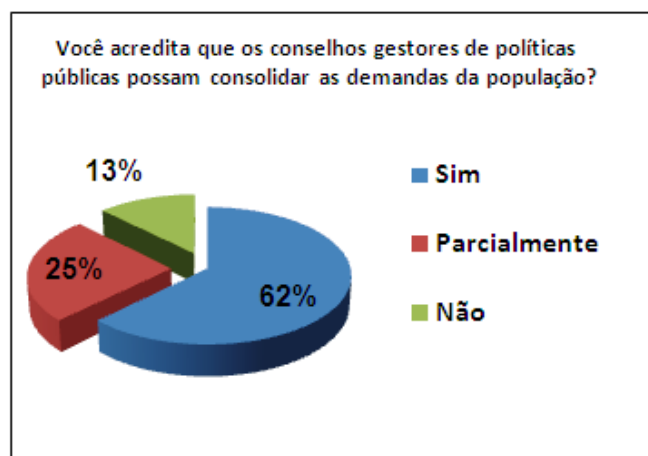
Para Yasbek (1999) neste contexto de agravamento das desigualdades sociais “os programas socioassistenciais vêm se revelando inócuos e têm pequeno destaque nas intervenções governamentais, prestando mais ao clientelismo utilitário e a absorção de tensões do que de enfrentamento efetivo da pobreza” (p. 164).

No entanto, as formas de participação institucionalizadas examinadas neste Conselho muitas vezes reproduzem relações conflitantes da realidade, pelas quais perpassam práticas clientelistas e autoritárias do sentido tanto da gestão pública quanto da política em si, nesta direção desqualificam o debate sobre responsabilidade pública e ética do Estado, as variáveis destas relações, no entanto, reforça a necessidade de construção e conscientização dos usuários vinculados a cidadania, conforme sinalizado por Yasbek (1999):

Assim, a assistência, enquanto uma estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos, é um campo concreto de acesso e bens de serviços e expressa por seu caráter contraditório interesses divergentes, podendo constituir-se em espaço de reiteração da subalternidade de seus usuários ou avançar na construção de sua cidadania social. (YASBEK, 1999, p.165).

O avanço, portanto, sob está análise considerando os dados empíricos desta realidade, através da leitura do gráfico 8 seguido do gráfico 9 podendo ser complementares, pela qual creditou-se a sociedade civil um engajamento possível para consolidar e articular as demandas da população, as reconstruções no entanto dos entrevistas otimizou outros espaços de articulação das demandas da população, perpassando assim pelo conselhos como ferramenta de socialização e problematização dessas demandas.

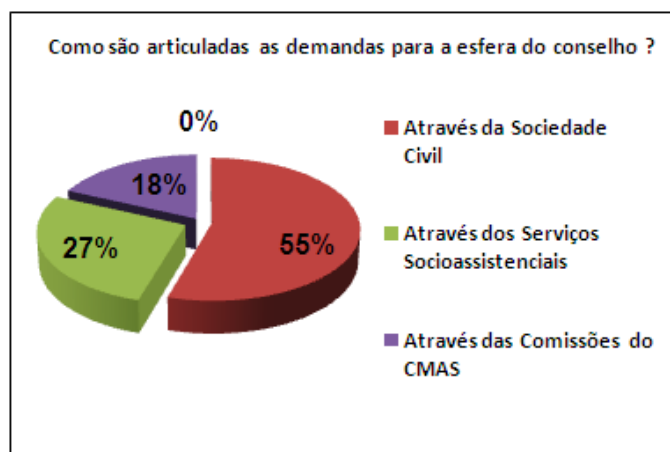
**Gráfico 8 - Crença dos conselheiros quanto ao potencial político do conselho**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

Os conselheiros que disseram que as demandas possam ser consolidadas em partes e que não ser consolidadas pelo Conselho, apontaram o plano político partidário limitantes desse enquadramento representativo, que diverge interesses. O percentual de 62% dos conselheiros que acreditam que o CMAS possa consolidar as demandas da população, no gráfico 9 foram distribuído como são articuladas essas demandas para a esfera do conselho, 82% reforçam a ocupação de espaços de participação assegurados pela sociedade civil, por meio das manifestações dos usuários devido à utilização dos serviços prestados e por meio de processos organizativos maiores qual a sociedade civil coordena e articula as ações de maneira autônoma.

**Gráfico 9 - Articulação das demandas na esfera dos conselhos**



Fonte dos dados: Pesquisa empírica (2011); Elaboração Própria.

Portanto, a consolidação das demandas da população pelo Conselho não é uma via exclusiva e única, pelo contrário às demandas frequentemente consolidadas são articuladas em outros espaços. Nessa direção as formas de participação em busca de melhorias das condições de vida da população, seja pela universalização do acesso aos bens e serviços, seja pela materialização dos direitos, torna-se intervenções possíveis na medida que o “enfrentamento da subalternidade no campo social e político vem se articulando em torno da consciência acerca do caráter cumulativo e comum do processo de pobreza e exclusão a que são submetidos os subalternos” (YASBEK, 1993, p. 170).

Para concluirmos, as reflexões em torno da participação entre avanços e possibilidades principalmente esboçadas no campo da Assistência Social tanto do Conselho na sociedade para consolidar as políticas públicas quanto dos sujeitos em legitimar as ações de controle social, foram destacados alguns pontos: I) como a política de assistência social não rompeu com seu paradoxo assistencialista e clientelista no cenário atual; II) a gestão pública não operacionaliza os serviços sócioassistenciais em caráter universal e único, como resultantes os serviços são prestados num patamar mínimo numa ótica neoliberal que dão sentidos a intervenções pontuais e emergenciais pelos Conselhos; III) o modelo participativo deste espaço inviabiliza de fato uma apropriação de consciência político-emancipatória dos sujeitos

envolvidos, nas quais concentra formas restrita de participação passam por referenciar uma determinada cultura política.

No entanto, as iniciativas desempenhadas pela sociedade civil nesses espaços, ainda que aprisionadas ao modelo restritivo de controle social – nascido do ventre do pacto conservador engendrado na transição da ditadura militar, conforme referenciamos – estão sob o solo movediço e contraditório da luta de classes, reproduzindo a ideologia dominante, mas também a transcendendo, de modo que em alguns momentos, a depender da correlação de forças e do cenário político-econômico-cultural elevam o grau de participação política para além de um ordenamento institucionalizado e burocrático, restritivos aos Conselhos, pois assumem dinâmicas tão contraditórias que amenizam e destituem as manifestações em grande parte demandadas por esta sociedade civil organizada, devido seu atrelamento aos processos econômicos, políticos, patrimonialistas e culturais aos quais reproduzem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contradições foram mediações importantes desta investigação, perpassou por análises críticas acerca das categorias democracia e cultura política. As relações sociais, no entanto, em seu percurso histórico e material emergem dialeticamente destas construções por vezes determinadas e determinantes.

Para compreendermos o percurso da história política econômica brasileira foi necessário adentrar o campo teórico e empírico desta realidade, já que “la búsqueda de lo específico, dentro de lo necesario y universal, es tarea desmistificadora” (CASANOVA, 1984, p. 19), buscou-se elementos que favoreçam um significado concreto tanto das particularidades dos processos democráticos brasileiros quanto da configuração que intensifica a disputa hegemônica por toda a América Latina - realizadas na primeira e na segunda seção deste trabalho.

A trajetória da consolidação da própria hegemonia nesta sociedade não foi um elemento externo nesta análise esteve presente nos momentos decisórios e transitórios ligadas ao campo político, econômico, social e, sobretudo cultural assegurado pelo seu conteúdo ideológico por vezes restaurado e reformulado para dar sustentação a um incipiente civilizatório competitivo, “quais são congestionadas nas ‘posições estratégicas’ para o superprivilegiamento das classes dominantes e o ‘controle da situação’ por suas elites” (FERNANDES, 1973, p. 102).

O contraste destas relações sociais ligados aos aspectos políticos e históricos, por vezes resultaram em novas configurações para dissipar e amenizar os conflitos inerentes á convulsionada estrutura de classes, ou seja, a ideologia burguesa encontra-se intrínseca aos processos de transições, bem como presentes na atualidade operando sob a democracia do Estado brasileiro. Deste modo, “esas políticas se combinan también con la forja de organizaciones estatales mediadoras, cuyos grados y mezclas de autorismo y consenso varia, pero em general presentan pocos atributos democráticos o ninguno” (CASANOVA, 1984, p. 25) esta afirmação desmistifica o alcance real dos processos participativos institucionalizados regulamentados na Constituição de 1988, como no caso dos espaços de controle social.

Nesta singularidade uma nova cultura política tem sido apenas ferramenta emblemática para a democracia, as elites dirigentes continuam por perpetuar formas de participação que asseguram seus interesses, de maneira arbitrária e autoritária, processando as mesmas relações históricas desiguais e subalternizadas por uma parcela expressiva da população. Deste modo, as lutas sociais num plano prático não podem ser conduzidas nos espaços de controle social por meio de vias institucionalizadas, mesmo que este espaço seja um terreno reivindicatório de interesses negligenciados pelo Poder Público, mas a efetivação deste mecanismo exige da população um posicionamento crítico e radical para além de ações imediatistas e pontuais perpassa uma consciência política de classes para avançar concretamente na decomposição histórica e orgânica das relações de poder.

As considerações, portanto, que serão realizadas neste momento conclusivo do estudo deve realçar os elementos esmiuçados das intervenções anteriores, pelas quais a efetivação das ações do Conselho em torno do controle social são inseridas num ordenamento maior quais são reproduzidas sob a lógica dependente da acumulação capitalista, adensada em tempos neoliberais, que assegura a concentração de direitos e acesso de serviços de qualidade a uma pequena parcela da população obstaculizando a implantação de serviços públicos demandados pela sociedade civil, e também contribuem para a alienação do trabalhador através de formas de participação atrofiadas.

Estas alterações e modificações no plano político e cultural tendem a cercear a realidade por mais contradições, pela qual a democracia concebe muitos direitos legislados e poucos direitos efetivados, e os efetivados perpassam á esfera privada, ou seja, o acesso aos diferentes serviços asseguradas pelo privado é restritivo para população de modo geral. “A ideologia legitimadora da cidadania desfigurada no Brasil, desde a promulgação da Constituição, oscila entre o mercado e os desejos abstratos, indo do virtual ao efêmero, mas quase sempre individualizando os riscos e sobretudo, privatizando as responsabilidades e as alternativas” (ABREU, 2008, p. 325).

A face mais clara e a mais obscura dos processos que engendram a democracia representativa na atualidade por vezes se complementam, nas quais pertencem a uma

correlação de forças examinadas por dentro e fora do país, nesta direção as transições pelo alto realizadas pela burguesia sintonizam duplo sentido: a primeira pela adequação de novos padrões econômicos, políticos e culturais determinados com força do imperialismo total, na segunda a política em crise das classes dominantes se movem rapidamente conforme seu objetivo tático de distanciar e anular as vanguardas de bases mais radicais que confronta o cenário político, econômico, social e cultural. No entanto a redemocratização no país é realizada de forma gradual, lenta para assegurar e agrupar ainda mais privilégios para as elites subalternizando e desqualificando o produto reivindicatório das massas, a democracia.

Os Conselhos de Políticas Públicas por adentrar os processos democráticos tem concentrando divergentes interesses realçam um sentido de disputa inesgotada que não somente estão atreladas as questões debatidas e fixadas na Constituição de 1988 favorecidas pelo cenário da época de socialização e ampla participação política da sociedade brasileira, mas tem como agravantes uma perplexidade histórica submetida às relações sociais de uma sociedade que em nenhum momento da história constituíram relações justas e igualitárias muito pelo contrário são marcadas por relações de poder autoritário e paternalistas entre as classes sociais (FERNANDES, 1986).

Deste percurso o que se pretende considerar que a hegemonia, como bem colocado por Gramsci, compartilha uma definição que lhe cabe as particularidades brasileiras na contemporaneidade, pela qual requer uma definição de ruptura correspondente a uma situação periférica na qual o capitalismo apresenta múltiplas combinações dessa reprodução. “Estas combinaciones plantean la lucha democrática, la lucha por justicia social y la lucha contra las distintas formas de la cultura autoritaria y la organización dependiente de la vida” (CASANOVA, 1984, p. 17).

Pela qual esta leitura sobre a hegemonia conceituado pelo pensador italiano, neste campo de análise realizado através da esfera do Conselhos, especificamente o CMAS de Florianópolis, não um elemento decisivo que configure em disputas para alcançar a hegemonia, o elemento restritivo desse mecanismo são as concepções de mundo que de modo contrastante não perpetuam interesses ligados às transformações



radicais da sociedade, estão constantemente submetidas as relações corporativas, clientelista e autoritárias. Os espaços de controle social por vezes absorvem concepções demagógicas pela qual sua forma institucionalizada e burocráticas legalmente constituídas pelo Estado burguês acabam por propagar o discurso. A luta pela hegemonia via Conselhos não é vislumbrada e aderente na sociedade como um todo porque não compartilha projetos societários e tão pouco tem repercutido em solidez da atuação autônoma desse mecanismo, devido ao alto grau de vínculo com o gestor local que baseia suas relações pela troca de favores e situações oportunistas na contramão de incorporar as demandas reais e coletivas.

Podemos constatar que a paridade dos Conselhos, nas quais a sociedade civil e a esfera governamental têm o mesmo peso de poder decisório, quando não atribuídas um mesmo valor de participação e concepção que devem abarcar o grande grupo em sua totalidade, as relações são desfavoráveis e bem pouco produtivas em torno de concretizar as demandas da população ou de um determinado grupo, as relações quando reguladas por uma ingerência política desagrega valor político para a participação consciente, para Gramsci o modelo burocrático ligados ao Estado burguês não realiza a liberdade das massas trabalhadoras, sendo necessários organismos administrativos criados pelas mesmas massas (BARBOZA, 2008, p. 496).

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos** cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: UFRJ. 2008.

ABREU, Marina M. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez. 2002.

BARBOZA, Douglas R. **A questão da democracia no quadro da teoria política**: a peleja entre os simulacros liberais e a perspectiva emancipatória da tradição marxista. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2008. p. 321 – 500.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez. 2007.

CASANOVA, Pablo G. **La hegemonia del pueblo y la lucha centroamericana**. San José: EDUCA. 1984.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia** o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez. 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. Gramsci um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. **Marxismo e política a dualidade de poderes** e outros ensaios. São Paulo: Cortez. 1994.

COUTO, Berenice R. **O direito e Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez. 4. ed. 2010.

CUEVA, Agustín. **América Latina em la fontera de los anos 90**. Ecuador: Planeta. 1989.

\_\_\_\_\_, Agustín. **Las democracias restringidas de America Latina** elementos para una reflexión crítica. Ecuador: Planeta. 1988.

\_\_\_\_\_, Agustín. **La teoria marxista categorias de base y problemas actuales.** Ecuador: Planeta. 1987.

CUNHA, Eleonora. **Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social.** In. AVIRITZER, Leonardo (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93- 128.

FERNANDES, Florestan. **A constituição inacabada** vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade. 1989.

\_\_\_\_\_, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.

\_\_\_\_\_, Florestan. **Nova República?** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1986.

\_\_\_\_\_, Florestan. **Poder e contrapoder na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FRANK, Andre Gunder. **Lumpenburguesía: lumpendesarrollo.** México: Serie Popular Era. 1971.

GOHN, M. da Gloria. **O Protagonismo da Sociedade Civil - Movimentos Sociais, Ongs e Redes Solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia.** São Paulo: Companhia de Letras. 2002.

\_\_\_\_\_, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense. 2008.

KOSIK, Karel. **Dialetica do concreto.** 2a ed Rio de Janeiro Paz e terra 1976.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo.** 2a ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MARINI, Ruy Mauro. **A luta pela democracia**. Em publicação: Encarte CLACSO. Cadernos da América Latina No. 1. São Paulo : CLACSO, Conselho Latino-americano de Ciências Sociais. Novembro 2007.

\_\_\_\_\_, Ruy Mauro; SADER, Emir. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In.: **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas. 1993.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In.: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis. 2000.

SIMIONATTO, Ivete. **Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia**: uma abordagem gramsciana. Florianópolis: Revista Katalysis, 2009. p. 41- 49.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez. 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez. 1999.p. 163-170.

## APÊNDICES

## **Apêndice 1**

### **ROTEIRO SUGESTIVO DE ENTREVISTA COMPONENTE DA PESQUISA EMPÍRICA**

*Preenchimento pela Pesquisadora:*

Número da Entrevista: _____	Data: ____/____/____
Nome Fictício: _____	Sexo: ( ) M ( ) F
Conselheiro : ( ) Titular ( ) Suplente	
Representante: ( ) Governamental ( ) Não – governamental	
Comissão que participa: _____	

1. O que é o Conselho Municipal de Assistência Social?
2. Como vincula sua participação no CMAS? Assinalar até duas respostas em ordem de prioridade (1 e 2).
  - ( ) Representando minha instituição.
  - ( ) Representando minha área de atuação, bem como na área de assistência social.
  - ( ) Participando no controle social.
  - ( ) Através das comissões e das atividades desenvolvidas pelo CMAS.
  - ( ) Apenas, de modo representativo.
  - ( ) Defendendo meus interesses e de minha instituição.
  - ( ) Colaborando nas ações e nas tomadas de decisões na plenária.
  - ( ) Participação na implantação e implementação de políticas públicas voltadas para a área da assistência social.
3. Você acredita que os conselhos gestores de políticas públicas possam consolidar as demandas da população?
  - ( ) Sim. ( ) Não.
4. Se sim. Como são articuladas as demandas para a esfera do conselho?
5. Conhece as atribuições e competências do CMAS – Fpolis?
  - ( ) Sim, todas as atribuições.
  - ( ) Conheço as principais competências.
  - ( ) Não conheço todas.
  - ( ) Não há como o conselheiro conhecer todas as atribuições do conselho.
  - ( ) Não faz parte do meu papel de conselheiro conhecer as atribuições e competências.
6. Consegue verificar desafios e dificuldades para que o CMAS contemple suas atribuições e competências?

7. Qual a relevância de deliberar no CMAS? Assinalar até duas respostas em ordem de prioridade (1 e 2).
- ( ) Descentralizar as decisões.
  - ( ) Compartilhar decisões entre a esfera governamental e não-governamental.
  - ( ) Não vejo relevância em deliberar no CMAS.
  - ( ) Importante para consolidar as ações de controle social.
  - ( ) Garantir os interesses da esfera governamental.
  - ( ) Assegurar as demandas de minha instituição.
  - ( ) Assegurar as políticas públicas voltadas para as ações não-governamentais.
8. Qual a sua avaliação sobre a política de assistência social?
9. A partir dos espaços oportunizados pelo CMAS (plenárias, reuniões, visitas, entre outras atividades) qual é o seu olhar para as relações entre sociedade civil e esfera governamental?
10. Acredita que haja uma cultura política favorecida neste espaço?
11. Qual é a relevância ou irrelevância dessa cultura para os processos democráticos no conselho e na sociedade?
12. O CMAS – Fpolis contribuí ou contribuiu para desempenhar atividades desenvolvidas no seu trabalho e ou instituição?
- ( ) Sim. ( ) Não.
13. Se sim. Como?
14. Faça uma avaliação da sua participação e dos demais conselheiros no CMAS – Fpolis. Aponte desafios e dificuldades.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa que versa **estudar a cultura política fomentada no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de Florianópolis**. Você foi escolhido(a) por compor o universo dos conselheiros – titulares e suplentes que fazem parte desta gestão no CMAS. Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento.

O objetivo deste estudo é analisar as práticas que se estabelecem a partir das relações entre a sociedade civil e esfera governamental, por meio das experiências dos conselheiros nas ações e atividades desenvolvidas no conselho, buscando assim, elementos que consolidam uma cultura política no CMAS.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder as perguntas realizadas durante a entrevista. Não existem riscos relacionados à sua participação nessa pesquisa, já que sua participação e contribuição é voluntária, sua identidade não será revelada e sua recusa em participar não irá acarretar em qualquer penalidade ou perda de benefícios.

As informações obtidas através desta pesquisa serão utilizadas para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso e através deste é que serão veiculadas. Reafirmamos que os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone do pesquisador principal e da professora orientadora, podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Obrigada por sua colaboração e por merecer a sua confiança.

Estudante Pesquisadora  
Nicole A. Ballesteros Alborno  
Fone: (48) 8818-4702

Professora Orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso  
Profª Me. Mirella Rocha  
Depart. de Serviço Social/CSE/Universidade Federal de Santa Catarina  
Fone: (48) 3721-9540

**Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. Declaro também que recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.**

Florianópolis, de de 2011.

Sujeito da Pesquisa



**ANEXOS**

## LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

### CAPÍTULO I

#### Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

~~Art. 2º A assistência social tem por objetivos:~~

- ~~— I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;~~
- ~~— II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;~~
- ~~— III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;~~
- ~~— IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;~~
- ~~— V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.~~

~~Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.~~

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.~~

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política

de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. [Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#)

## CAPÍTULO II

### Dos Princípios e das Diretrizes

#### SEÇÃO I

##### Dos Princípios

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

#### SEÇÃO II

##### Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

### CAPÍTULO III

#### Da Organização e da Gestão

~~Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.~~

~~— Parágrafo único. A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.~~

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.

~~§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).~~

~~§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#) [\(Revogado pela Medida Provisória nº 446, de 2008\)](#) [Rejeitada](#)~~

~~§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o~~



~~encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001) – (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

§ 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;

~~II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;~~

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º [\(VETADO\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 13. Compete aos Estados:

~~I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;~~  
~~— II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;~~

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; ([Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. ([Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

Art. 14. Compete ao Distrito Federal:

~~I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;~~

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal; ([Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; ([Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. ([Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

Art. 15. Compete aos Municípios:

~~I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;~~

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:~~

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo

ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

~~§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.~~

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

~~III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;~~

~~— IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei;~~

~~— III - observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)~~

~~— IV - conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)~~

~~— III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 446, de 2008\)](#) [Rejeitada](#)~~

~~— IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 446, de 2008\)](#) [Rejeitada](#)~~

~~III - observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)~~

~~IV - conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)~~

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

~~VI - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Nacional de Assistência Social, que~~

~~terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;~~

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; [\(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991\)](#)

VII - [\(Vetado.\)](#)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

~~Parágrafo único. Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, caberá recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no Diário Oficial da União, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou da Secretaria da Receita~~



Federal do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)  
(Revogado pela Medida Provisória nº 446, de 2008)

~~Parágrafo único. Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, caberá recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no Diário Oficial da União, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)  
(Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

- I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;
- II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;
- IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;
- V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei;
- VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;
- VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
- VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;
- IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
- X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;



XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

## CAPÍTULO IV

Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social

### SEÇÃO I

#### Do Benefício de Prestação Continuada

~~Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.~~

~~§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.~~

~~§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. [\(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)~~

~~§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.~~

~~§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.~~

~~§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.~~

~~§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.~~

~~§ 6º A deficiência será comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.~~

~~§ 7º Na hipótese de não existirem serviços credenciados no Município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao Município mais próximo que contar com tal estrutura.~~

~~§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. [\(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#) [\(Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)~~

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)~~

~~I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)~~

~~II – impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)~~

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).~~ [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. [\(Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

§ 9º A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. [\(Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão de seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)~~

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento. [\(Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual. [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

§ 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o caput deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21. [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

§ 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício. [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#)

## SEÇÃO II

### Dos Benefícios Eventuais

~~Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.~~

~~§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal~~

~~e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).~~

~~§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.~~

~~§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput.~~

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

### SEÇÃO III

#### Dos Serviços

~~Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.~~

~~Parágrafo único. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no [art. 227 da Constituição Federal](#) e na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#).~~

~~Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: [\(Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005\)](#)~~

~~— I — às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no [art. 227 da Constituição Federal](#) e na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#); [\(Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005\)](#)~~

~~— II — às pessoas que vivem em situação de rua. [\(Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005\)](#)~~

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - às pessoas que vivem em situação de rua. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO IV

### Dos Programas de Assistência Social

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

~~§ 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.~~

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO V

### Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza



Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

## CAPÍTULO V

### Do Financiamento da Assistência Social

Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo [Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985](#), ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no [art. 195 da Constituição Federal](#), além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

~~§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).~~

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação,



aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 28-A. Constitui receita do Fundo Nacional de Assistência Social, o produto da alienação dos bens imóveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)

Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade

social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## CAPÍTULO VI

### Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

Art. 32. O Poder Executivo terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta lei, obedecidas as normas por ela instituídas, para elaborar e encaminhar projeto de lei dispondo sobre a extinção e reordenamento dos órgãos de assistência social do Ministério do Bem-Estar Social.

§ 1º O projeto de que trata este artigo definirá formas de transferências de benefícios, serviços, programas, projetos, pessoal, bens móveis e imóveis para a esfera municipal.

§ 2º O Ministro de Estado do Bem-Estar Social indicará Comissão encarregada de elaborar o projeto de lei de que trata este artigo, que contará com a participação das organizações dos usuários, de trabalhadores do setor e de entidades e organizações de assistência social.

Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em

consequência, os [Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938](#), e [657, de 22 de julho de 1943](#).

§ 1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar não haja solução de continuidade.

§ 2º O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

Art. 34. A União continuará exercendo papel supletivo nas ações de assistência social, por ela atualmente executadas diretamente no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, visando à implementação do disposto nesta lei, por prazo máximo de 12 (doze) meses, contados a partir da data da publicação desta lei.

Art. 35. Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social operar os benefícios de prestação continuada de que trata esta lei, podendo, para tanto, contar com o concurso de outros órgãos do Governo Federal, na forma a ser estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. O regulamento de que trata o caput definirá as formas de comprovação do direito ao benefício, as condições de sua suspensão, os procedimentos em casos de curatela e tutela e o órgão de credenciamento, de pagamento e de fiscalização, dentre outros aspectos.

~~Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações cíveis e penais.~~

Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

~~Art. 37. Os benefícios de prestação continuada serão concedidos, a partir da publicação desta lei, gradualmente e no máximo em até:~~

- ~~I – 12 (doze) meses, para os portadores de deficiência;~~
- ~~II – 18 (dezoito) meses, para os idosos.~~

Art. 37. O benefício de prestação continuada será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até quarenta e cinco dias após cumpridas as exigências de que trata este artigo. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

Parágrafo único. No caso de o primeiro pagamento ser feito após o prazo previsto no **caput**, aplicar-se-á na sua atualização o mesmo critério adotado pelo INSS na atualização do primeiro pagamento de benefício previdenciário em atraso. ([Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

~~Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta lei reduzir-se-á, respectivamente, para 67 (sessenta e sete) e 65 (sessenta e cinco) anos após 24 (vinte e quatro) e 48 (quarenta e oito) meses do início da concessão.~~

~~Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) ([Revogado pela Lei nº 12.435, de 2011](#))~~

Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22.

Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#).

~~Parágrafo único. A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade.~~

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. ([Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998](#))

§ 2º É assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995, desde que atenda, alternativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II ou III do § 1º do [art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). ([Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998](#))

Art. 41. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

*Jutahy Magalhães Júnior*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U de 8.12.1998

**LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011.**

Mensagem de veto

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR)

“Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.” (NR)

“Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.” (NR)

“Art. 12. ....

.....

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

.....

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.” (NR)

“Art. 13. ....

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

.....

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.” (NR)

“Art. 14. ....



I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;

.....

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.” (NR)

“Art. 15. ....

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

.....

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.” (NR)

“Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

.....

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.” (NR)

“Art. 17. ....

.....

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais,

distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.” (NR)

“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

.....” (NR)

“Art. 21. ....

.....

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.” (NR)

“Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002.” (NR)

“Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua.” (NR)

“Art. 24. ....

.....

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei.” (NR)

“Art. 28. ....

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

.....

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.” (NR)

“Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.742, de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.”

“Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º;

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.”

“Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram

em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”

“Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.”

“Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.”

“Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.

§ 3º [\(VETADO\)](#).

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.”

[“Art. 24-A.](#) Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif.”

[“Art. 24-B.](#) Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi.”

[“Art. 24-C.](#) Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.”

“[Art. 30-A.](#) O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

“[Art. 30-B.](#) Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.”

“[Art. 30-C.](#) A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.

Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.”

Art. 3º Revoga-se o [art. 38 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.](#)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de julho de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

*Guido Mantega*

*Miriam Belchior*

*Tereza Campello*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.7.2011



## **Lei 8049/09 | Lei nº 8049 de 19 de novembro de 2009 de Florianópolis**

DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A REVOGAÇÃO DA LEI Nº [4.958](#) DE 1996.

### **CAPÍTULO I**

#### **DA NATUREZA E FINALIDADE**

**Art. 1º** Fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), órgão colegiado do sistema descentralizado da Assistência Social de Florianópolis, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo de composição paritária entre o governo e a sociedade civil, observado o disposto no art. 17, § 4º, da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Parágrafo Único - O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis é vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social.

**Art. 2º** Nos termos da Lei Federal nº [8.742](#), de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é a instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de assistência social do município de Florianópolis, de caráter deliberativo, propositivo e fiscalizador, de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à estrutura do órgão da administração pública municipal responsável pela coordenação da política de assistência social que lhe dará apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento.

§ 1º As ações deliberativas são aquelas que implicam em atos decisórios de aprovação e devem ser expressas na forma de resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 2º As atribuições propositivas advêm da competência de formular recomendações e orientações aos integrantes do sistema descentralizado de assistência social.

§ 3º As ações relacionadas à fiscalização visam garantir o cumprimento de padrões e normas legais de organização das ações de assistência social.

**Art. 3º** O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) tem a finalidade de aprovar e acompanhar a Política de Assistência Social, em âmbito municipal, visando ampliar o processo de controle social sobre as referidas políticas e zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os seus destinatários.

Parágrafo Único - O controle social se realiza por meio das ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação e pode se desdobrar em ações deliberativas, propositivas e de fiscalização.

## CAPÍTULO II

### SEÇÃO I

#### DAS ATRIBUIÇÕES

**Art. 4º** São atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS):

I - aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política nacional e estadual de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social;

II - aprovar e controlar a execução da política municipal de assistência social;

III - aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações;

IV - aprovar o plano anual de ação de assistência social;

V - aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de assistência social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

VI - aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;

VII - aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira;

VIII - aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros e fixar os pisos por modalidade e nível de complexidade e explicitar os indicadores de monitoramento e avaliação;

IX - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) Recursos Humanos (NOB RH/SUAS);

X - zelar pela efetivação do SUAS;

XI - convocar a conferência municipal de assistência social, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como

aprovar as normas de funcionamento das mesas, constituir a comissão organizadora e o respectivo regimento interno;

XII - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no âmbito do município, considerando as normas gerais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as diretrizes da política de assistência social, as proposições da conferência municipal de assistência social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços;

XIII - exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

XIV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como inscrever os programas, projetos e as ações da assistência social, no âmbito municipal;

XV - informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição das entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis;

XVI - propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;

XVII - acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da assistência social;

XVIII - receber e dar encaminhamento as denúncias que contrariem o adequado desenvolvimento dos serviços e das ações da assistência social e ao bom uso do recurso público;

XIX - fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos nas entidades e organizações de assistência social;

XX - estabelecer a forma de participação do idoso no custeio de entidade de longa permanência, observando-se o limite definido em lei de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso;

XXI - definir, monitorar e avaliar os programas de assistência social (ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais), obedecendo aos princípios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e outros dispositivos legais, com prioridade para a inserção profissional e social;

XXII - propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;

XXIII - estabelecer e fortalecer a interlocução com os demais Conselhos das políticas setoriais;

XXIV - acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), estabelecido na NOB/SUAS;

XXV - regulamentar a forma de concessão e valor para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral e outros eventuais, conforme o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.742 de 1993;

XXVI - divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais;

XXVII - acionar o Ministério Público como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais;

XXVIII - elaborar e aprovar seu regimento interno; e

XXIX - publicar no respectivo Diário Oficial todas as suas deliberações.

## SEÇÃO II

### DO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES

**Art. 5º** Para o exercício de suas atribuições, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) solicitará os seguintes documentos e informações:

I - da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS):

a) a política municipal de assistência social;

b) o plano municipal de assistência social;

c) o plano de ação;

d) a proposta orçamentária da assistência social para apreciação e aprovação;

e) o plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), selecionados conforme indicadores de vulnerabilidade, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-se as ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes;

f) o plano de aplicação do fundo municipal, balancete mensal e prestação de contas ao final do exercício;

g) as informações relativas ao volume de recursos transferidos para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social, quando for o caso;

h) as informações relativas aos recursos repassados pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) às entidades e organizações de assistência social;

i) a relação das contas correntes que compõem o respectivo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

j) os demonstrativos das contas bancárias sob gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

k) o relatório anual da gestão e demonstrativo sintético execução física e financeira.

II - das entidades e organizações de assistência social:

a) o estatuto social;

b) o plano de trabalho;

c) o relatório anual de execução;

d) os documentos contábeis; e

e) a declaração de gratuidade.

III - do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS):

a) para conhecimento, os documentos deliberados em Assembléia Geral;

b) quando necessário, o assessoramento na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS.

IV - do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a senha de acesso ao Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS);

V - da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), para conhecimento, os documentos de pactuações publicadas no Diário Oficial do Estado.

Parágrafo Único - Além dos documentos elencados nos incisos de I a V, o CMAS poderá requisitar outros que se fizerem necessários para o exercício de suas atribuições.

### SEÇÃO III

#### DA COMPOSIÇÃO

**Art. 6º** O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é composto de dezoito membros e respectivos suplentes, respeitados os seguintes critérios:

I - nove representantes de entidades governamentais do Município e respectivos suplentes, da seguinte forma:

- a) cinco da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- b) um da Secretaria Municipal de Educação;
- c) um da Secretaria Municipal da Saúde;
- d) um da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento ; e
- e) um da Secretaria Municipal de Planejamento.

II - nove representantes da sociedade civil e respectivos suplentes, eleitos em foro próprio, da seguinte forma:

- a) três representantes dos usuários ou e organizações e usuários da assistência social;
- b) quatro representantes de entidades e organizações de assistência social, devidamente inscritas no CMAS; e
- c) dois representantes de entidades de trabalhadores do setor.

**Art. 7º** Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da Política Municipal de Assistência Social, organizada sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos, reconhecendo-se como legítimos os movimentos sociais, as associações, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

Parágrafo Único - Os movimentos sociais deverão comprovar sua existência de, no mínimo, dois anos, por meio de:

- a) um instrumento de comunicação e informação de circulação nacional, estadual ou municipal;
- b) relatório de atividades ou de reuniões do movimento; e
- c) documento de órgãos públicos que atestem sua existência.

**Art. 8º** Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos, a defesa dos direitos dos indivíduos e grupos vinculados à Política Municipal de Assistência Social, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

**Art. 9º** As entidades e organizações de assistência social podem ser consideradas isoladas ou cumulativamente:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e aos indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº [8.742](#) de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº [8.742](#) de 1993 e respeitadas as deliberações do CMAS; e

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº [8.742](#) de 1993 e respeitadas as deliberações do CMAS.

**Art. 10** As entidades e organizações de assistência social deverão estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social para seu regular funcionamento, nos termos do art. 9º da Lei nº [8.742](#) de 1993, aos quais caberá a fiscalização destas entidades e organizações, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos.

§ 1º Na hipótese de atuação em mais de um município ou estado, as entidades e organizações de assistência social deverão inscrever seus serviços, programas,

projetos e benefícios no Conselho de Assistência Social do respectivo município que se pretende atingir, apresentando, para tanto, o plano ou relatório de atividades, bem como o comprovante de inscrição no Conselho Municipal de sua sede ou de onde desenvolve suas principais atividades.

§ 2º Somente poderão executar serviços, programas e projetos de assistência social vinculados à rede socioassistencial que integra o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) as entidades e organizações inscritas de acordo com este artigo.

**Art. 11** Serão consideradas entidades de trabalhadores do setor as associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, mediante os critérios estabelecidos no Regimento Interno do CMAS.

**Art. 12** A designação do Conselho de que trata o inciso I do art. 6º será feita pelos Secretários dos respectivos órgãos municipais e nomeados pelo Prefeito Municipal de Florianópolis.

**Art. 13** A designação dos Conselheiros de que trata o inciso II do art. 6º deverá ocorrer na forma da convocação editalícia e serão nomeados pelo Prefeito Municipal de Florianópolis.

§ 1º Caberá a Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social encaminhar ao órgão oficial do município responsável pelas publicações, a convocação do foro de que trata o presente artigo, por meio de chamamento público em diário de grande circulação municipal.

§ 2º Após a escolha dos representantes da sociedade civil, a Presidência do CMAS encaminhará ao Chefe do Poder Executivo a nominata para a respectiva nomeação em forma de decreto.

§ 3º O processo de eleição dos representantes da sociedade civil será fixado em regimento interno próprio para esta finalidade.

**Art. 14** A função dos conselheiros do CMAS não será remunerada, mas considerada como de serviço público relevante e seu exercício prioritário, justificadas as ausências a quaisquer outros serviços quando determinadas pelo comparecimento às sessões do Conselho, reuniões de comissões ou grupos de trabalho e participação em atividades afins.



**Art. 15** Os conselheiros titulares e suplentes terão mandato de dois anos, permitida sua recondução.

**Art. 16** O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) será presidido por um de seus integrantes, eleito entre seus membros em reunião plenária, para mandato de um ano.

**Art. 17** Junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) poderá atuar, com direito a voz, um representante do Ministério Público, indicado pelo Procurador Geral de Justiça, bem como representantes dos Conselhos Municipais afins e de todas as entidades não-governamentais, inscritas no Conselho e representantes e ou organizações de usuários da assistência social.

**Art. 18** Os membros referidos do art. 6º, incisos I e II, desta Lei poderão perder o mandato antes do prazo de dois anos, nos seguintes casos:

I - por falecimento;

II - por renúncia;

III - pela ausência imotivada em três reuniões consecutivas do conselho, ou cinco alternadas;

IV - pela prática de ato incompatível com a função de conselheiro (a), por decisão da maioria dos membros do CMAS;

V - por requerimento da entidade da sociedade civil representada, em caso de conselheiro (a) não-governamental; e

VI - por interesse do responsável pelo órgão público representado no CMAS quando se tratar de conselheiro por ele indicado.

Parágrafo Único - No caso de perda do mandato será designado novo conselheiro para a titularidade da função, respeitando as respectivas suplências de que trata o art. 6º, incisos I e II, da presente Lei.

#### SEÇÃO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO

**Art. 19** O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) compor-se-á dos seguintes órgãos:

I - Assembléia Geral;

II - Mesa Diretora;

III - Comissões; e

IV - Secretaria Executiva.

§ 1º A Assembléia Geral é órgão deliberativo e soberano do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

§ 2º A Mesa Diretora do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), eleita pela maioria absoluta dos votos da Assembléia Geral para mandato de um ano, é composta pelos seguintes cargos:

a) Presidente;

b) Vice-Presidente;

c) 1º Secretário; e

d) 2º Secretário.

§ 3º A composição da Mesa Diretora deverá obedecer aos princípios da paridade e da alternância governamental e não-governamental para a eleição dos cargos, a ser definida em regime interno.

§ 4º As comissões serão criadas por resoluções, aprovadas em Assembléia Geral, conforme a necessidade da demanda, integradas por conselheiros (as) e poderão participar como colaboradores (as), os (as) representantes de entidades, representantes dos (as) usuários (as) ou de organizações de usuários (as), ou pessoas de notório saber, homologadas pelo CMAS, sem direito a voto, sendo obrigatória a designação das seguintes Comissões:

a) de Inscrição;

b) de Finanças;

c) de Políticas Públicas; e

d) de Divulgação e Comunicação.

§ 5º O CMAS poderá instituir comissões temáticas e grupos de trabalho de caráter temporário e/ou permanente, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, podendo, inclusive, convidar para participar destas comissões ou

grupos de trabalho representantes de órgãos ou entidades públicas e privadas e de outros poderes.

§ 6º Compete à Secretaria Executiva, órgão de apoio técnico administrativo do CMAS, composta no mínimo por três técnicos, sendo dois graduados em serviço social, além de um assistente administrativo, especialmente designados para o assessoramento do CMAS:

- a) manter cadastro atualizado das entidades e organizações de assistência social do município;
- b) preparar e coordenar eventos promovidos pelo CMAS, relacionados à capacitação e atualização de recursos humanos envolvidos na prestação dos serviços de assistência social;
- c) fornecer elementos técnicos-políticos para a análise do Plano Municipal de Assistência Social e da Proposta Orçamentária;
- d) sugerir o estabelecimento de mecanismo de acompanhamento e controle da execução da política de assistência social;
- e) acompanhar e assinar os pareceres da Comissão de Inscrição;
- f) oferecer suporte técnico e administrativo nas comissões e grupos de trabalho; e
- g) acompanhar a execução das deliberações do Conselho e servir de apoio administrativo às suas atividades.

Art. 20 Decreto do Chefe do Poder Executivo organizará o quadro de pessoal do CMAS dentre os servidores públicos do município ou colocados à sua disposição, a fim de compor a Secretaria Executiva.

## SEÇÃO V

### DO FUNCIONAMENTO

**Art. 21** A Assembléia Geral reunir-se-á, obrigatoriamente, uma vez ao mês e, extraordinariamente, sempre que necessário, e funcionará de acordo com o regimento interno, que definirá, também, o quorum mínimo para o caráter deliberativo das reuniões e para as questões de suplência e perda de mandato por faltas.

**Art. 22** O CMAS tem autonomia de se autoconvocar, devendo esta previsão constar do Regimento Interno, e suas reuniões serão abertas ao público, com pauta e datas previamente divulgadas.

**Art. 23** A Secretaria Executiva deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do CMAS para assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações.

**Art. 24** A Secretaria Executiva subsidiará a Assembléia Geral com assessoria técnica e poderá se valer de consultoria e assessoramento de instituições, órgãos e entidades ligados à área da assistência social, para dar suporte e/ou prestar apoio técnico-logístico ao Conselho.

**Art. 25** A cada nova gestão será realizado o Planejamento Estratégico do CMAS, com o objetivo de definir metas, ações e estratégias e prazos, envolvendo todos (as) os (as) Conselheiros (as), titulares e suplentes, e os (as) técnicos (as) do Conselho.

**Art. 26** Deverão ser programadas ações de capacitação dos (as) Conselheiros (as), visando o fortalecimento e a qualificação de seus espaços de articulação, negociação e deliberação, a ser previsto no orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

**Art. 27** O CMAS deverá estar atento à interface das políticas sociais, de forma a propiciar significativos avanços, tais como:

- I - ampliação do universo de atenção para os segmentos excluídos e vulnerabilizados;
- II - demanda e execução de ações próprias focadas nos destinatários em articulação com outras políticas públicas;
- III - articulação das ações e otimização dos recursos, evitando-se a superposição de ações e facilitando a interlocução com a sociedade;
- IV - racionalização dos eventos do CMAS, de maneira a garantir a participação dos (as) Conselheiros (as), principalmente daqueles (as) que fazem parte de outros Conselhos; e
- V - garantia da construção da Política Municipal de Assistência Social.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA E DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Art. 28** A coordenação e execução da Política e do Plano Municipal de Assistência Social ficam a cargo da Secretaria responsável pela Assistência Social no Município, competindo-lhe:

- I - coordenar e executar as ações no campo da assistência social;

II - elaborar o diagnóstico social e propor o plano de assistência social do município;

III - propor ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) a política municipal de assistência social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridades e de elegibilidades, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

IV - elaborar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais áreas governamentais, especialmente a da seguridade social, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo, depois de apreciada e aprovada pelo CMAS;

V - encaminhar para a apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), os relatórios trimestrais e anuais de atividade e de realização financeira dos recursos destinados à assistência social;

VI - prestar assessoramento técnico às entidades e organizações de assistência social;

VII - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;

VIII - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro da Rede Socioassistencial Governamental e Não-Governamental do Município;

IX - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como os demais setores afins;

X - expedir atos normativos necessários à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);

XI - elaborar e submeter à deliberação do CMAS os planos anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

XII - envidar esforços para a garantia de apoio técnico ao Conselho Municipal de Assistência Social, bem como a órgãos municipais e entidades não-governamentais, no sentido de tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);

XIII - criar o Sistema de Informações Sociais;

XIV - destinar recursos financeiros do município, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, estabelecidos pelo CMAS.

## CAPÍTULO IV

### ***DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL***

**Art. 29** Fica criado o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), instrumento de captação e aplicação de recursos e tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar a execução da política de assistência social, apoiando serviços, programas e projetos específicos de assistência social.

**Art. 30** No exercício da orientação e controle do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o Conselho Municipal de Assistência Social adotará as seguintes medidas:

I - orientar, controlar e fiscalizar a gestão do Fundo Municipal, por meio de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária, que trata da destinação dos recursos; aos critérios de partilha; ao plano de aplicação e à execução orçamentária e financeira;

II - certificar se a Secretaria Municipal de Assistência Social divulga amplamente, para a comunidade local, os benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais, bem como os recursos disponibilizados pelo poder público;

III - assegurar que o orçamento do município disponibilize recursos próprios destinados à assistência social, alocados no Fundo Municipal, o que constitui condição para os repasses de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

IV - apreciar e aprovar a proposta de Lei Orçamentária Municipal, na Função - Assistência Social, por ocasião de sua apreciação, considerando os seguintes aspectos:

a) se contempla a apresentação dos programas e das ações, em coerência com o plano municipal de assistência social, de acordo com os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, alocando-os como sendo de proteção social básica e proteção social especial de média e/ou de alta complexidade, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

b) se os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais estão alocados no fundo municipal, constituído como unidade orçamentária; e se os recursos voltados às atividades meio, estão alocados no orçamento do órgão gestor desta política;

V - decidir sobre a regularidade do plano de ação anual, indicando se está regular, autorizando o repasse de recursos do FNAS, ou não regular, não autorizando referido repasse;

VI - analisar se foram cumpridas as metas físicas e financeiras constantes do plano de ação, mediante a emissão de parecer indicando se está regular, autorizando o repasse dos recursos do FNAS; ou não regular, não autorizando o repasse dos referidos recursos, fazendo-se constar, ainda, avaliação sobre os seguintes aspectos que envolvem o plano de ação, além de sugestões para melhoria do processo:

a) a análise da documentação recebida do órgão gestor da assistência social, bem como de sua capacidade de gestão;

b) relação com o plano municipal de assistência social;

c) a execução e a aplicação dos recursos financeiros recebidos na conta do respectivo fundo de assistência social;

d) regularização no alcance da previsão de atendimento;

e) a qualidade dos serviços prestados; e

f) articulação com as demais políticas sociais.

VII - verificar, mediante acesso à Rede de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), se o plano de ação está em conformidade com o plano municipal de assistência social, aprovado pelo próprio Conselho;

VIII - analisar o plano de ação e verificar se as metas de atendimento de usuários estão de acordo com os dados da efetiva demanda local, para os serviços co-financiados pelos pisos de proteção social básica e de proteção social especial;

IX - convocar o Conselho para análise e deliberação das prestações de contas, do co-financiamento federal representada pelo demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira do SUAS;

X - certificar se o município recebe, com regularidade, recursos do FNAS e do Fundo Estadual de Assistência Social, e propor medidas saneadoras para solução do problema, previstas no Regime Interno;

XI - verificar as razões para os eventuais atrasos ou suspensão de repasse dos recursos às entidades de assistência social e propor medidas para solução do problema, previsto no Regime Interno; e

XII - aprovar o Regime Interno do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

**Art. 31** Constituirão receitas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS):

I - recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social e outros legalmente instituídos;

II - dotação consignada anualmente no Orçamento do Município e os outros recursos adicionais que lhe sejam destinados;

III - doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais;

IV - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;

V - as parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamentos das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências por força da lei e de convênios;

VI - recursos de convênios firmados com outras entidades;

VII - recursos provenientes das receitas advindas dos estacionamento e banheiros públicos, cujo índice será definido pelo Chefe do Poder Executivo, não podendo ser inferior a vinte por cento da receita bruta, cuja destinação será deliberada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de resolução;

VIII - percentual de cinco por cento da receita líquida advinda da exploração de jogos e loterias municipais e ingressos para espetáculos e eventos realizados em locais públicos;

IX - doações em espécie;

X - recursos captados junto a organismos internacionais, para projetos autofinanciáveis e de interesse estratégico, visando a ampliação, cobertura e melhoria da qualidade de atendimento;

XI - rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras; e

XII - outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

§ 1º Os recursos previstos nos incisos I a XII do presente artigo serão automaticamente transferidos para a conta do FMAS, tão logo sejam realizadas as receitas correspondentes.

§ 2º Os recursos que compõem o FMAS serão depositados em instituições financeiras oficiais, em contas especiais, sob a denominação - Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).



**Art. 32** O FMAS será gerido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Política Municipal, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Parágrafo Único - O orçamento do FMAS integrará o orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social.

**Art. 33** Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) serão aplicados em:

I - financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social ou por órgãos conveniados;

II - pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público e privado, para execução de programas e projetos específicos do setor de assistência social;

III - aquisição de material permanente, de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas;

IV - construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços de assistência social;

V - desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social;

VI - desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de assistência social;

VII - pagamento dos benefícios eventuais, conforme o disposto no inciso I do art. 15 da Lei Orgânica de Assistência Social;

VIII - atendimento das ações sócioassistenciais de caráter emergencial;

IX - provimento de recursos às entidades não-governamentais vinculadas aos objetivos da Política Municipal de Assistência Social e inscritas no CMAS competente, conforme disposto na Lei Orgânica de Assistência Social; e

X - custeio das despesas dos Conselheiros em representações e ou participações em seminários, cursos e eventos e outros relevantes à consecução da Política Municipal de Assistência Social.

Parágrafo Único - Incluem-se neste artigo os recursos necessários ao atendimento de situações de vulnerabilidade, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e os casos de calamidade pública, conforme disposto no art. 22 e parágrafos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e, ainda, o dependente químico.

**Art. 34** O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente inscritas no CMAS, será efetivado por intermédio do FMAS, de acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Parágrafo Único - As transferências de recursos para organizações governamentais e não-governamentais de assistência social se processarão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes e/ou similares obedecendo a legislação vigente sobre a matéria e de conformidade com os programas, projetos e serviços aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

**Art. 35** As contas e os relatórios do gestor do Fundo Municipal de Assistência Social serão submetidos à apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), mensal e anualmente, de forma analítica.

**Art. 36** As contas e os relatórios do gestor do Fundo Municipal de Assistência Social serão submetidos à apreciação do CMAS, mensal e anualmente, de forma analítica que, por sua vez, se manifestará sobre a sua aprovação.

§ 1º O FMAS deverá ter contabilidade própria capaz de tornar evidente suas operações e permitir o exercício das funções de controle e avaliação de resultados.

§ 2º A escrituração contábil do FMAS far-se-á com base em documentos hábeis, segundo normas e padrões estabelecidos na legislação pertinente, com elaboração de balancetes mensais e balanços anuais.

## CAPÍTULO V

### ***DAS DISPOSIÇÕES GERAIS***

**Art. 37** Cumpre ao Poder Executivo Municipal prover a infraestrutura necessária para o funcionamento do CMAS, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros.

**Art. 38** Será emitido certificado a todos os Conselheiros regularmente nomeados, no ato de sua posse e ao término do respectivo mandato, em reconhecimento aos serviços de relevante interesse público e social prestados.

Parágrafo Único - Os Conselheiros admitidos anteriormente a esta Lei e que se encontram ativos quando da publicação desta deverão receber o certificado ao término do seu mandato.

**Art. 39** A participação nas atividades do CMAS, das comissões temáticas e dos grupos de trabalho será considerada função relevante à sociedade e não será remunerada.

Parágrafo Único - Será expedido pelo CMAS aos interessados, quando requerido, certificado de participação nas atividades a que se refere o caput do presente artigo.

**Art. 40** Poderão ser convidados a participar das reuniões do CMAS, sem direito a voto, personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, bem como técnicos e usuários que da pauta constar temas de sua área de atuação e ou de seu interesse.

**Art. 41** As Assembléias Gerais do CMAS são abertas à participação de todos os cidadãos.

**Art. 42** O regimento interno do CMAS complementarará a estruturação, competências e atribuições definidas nesta Lei para seus integrantes e estabelecerá as normas de funcionamento do Colegiado, devendo ser submetido à Assembléia Geral que será especialmente convocada para este fim, submetendo-o ao Chefe do Poder Executivo para homologação mediante decreto.

Parágrafo Único - Qualquer alteração posterior ao regimento interno dependerá da deliberação de dois terços dos membros do CMAS e aprovação, por decreto, do Chefe do Poder Executivo.

**Art. 43** Caso a representação de algum setor da sociedade civil não preencha a respectiva vaga, será substituída pela entidade ou organização suplente mais votada.

**Art. 44** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as Leis n.s 4.958 de 1996, [5.252](#) de 1998, [5.622](#) de 1999 e [6.697](#) de 2005.

Florianópolis, 19 de novembro de 2009.

DÁRIO ELIAS BERGER

PREFEITO MUNICIPAL

**Parecer Consubstanciado Nº: 2202/11**

**Data de Entrada no CEP: 10/10/2011**

**Título do Projeto: Democracia e Cultura Política no Brasil: estudo a partir da experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis**

Pesquisador Responsavel: Mirella Farias Rocha

Pesquisador Principal: Nicole Andrea Ballesteros Albornoz

Propósito: Projeto de Conclusão de Curso

Instituição onde se realizará: Outras

Último Parecer enviado

**Enviado em: 28/11/2011**

Comentários

O projeto presentemente apresentado cumpre as determinações e solicitações solicitadas pelo CEP. O TCLE está claro e adequado para a população alvo deste estudo. Neste sentido sou de parecer favorável à aprovação do mesmo.

Parecer

Aprovado "ad referendum"

**Data da Reunião**

**28/11/2011**